

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

*PLANIFICACIÓN URBANA Y URBANIZACIONES CERRADAS EN EL ÁREA
METROPOLITANA DE SAN JOSÉ: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA
NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL*

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN TRABAJO
SOCIAL

KATHERINE BARQUERO VARGAS B30855
LUCÍA MADRIZ GARITA A93559

CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO
SAN JOSÉ, COSTA RICA

2021



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 127

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día 25 de febrero de 2021, a las 6:00 p.m. vía plataforma Zoom con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de las estudiantes:

SUSTENTANTES	CARNE	AÑO DE EGRESO
Katherine Barquero Vargas	B30855	II-2018
Lucía Madriz Garita	A93559	II-2019

Quienes se acogen al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación bajo la modalidad de **Tesis de Graduación**, para optar al grado de **Licenciatura en: TRABAJO SOCIAL**.

El tribunal examinador integrado por:

Mag. Carolina Navarro Bulgarelli	Presidenta
Lic. Jaime Rodríguez Sánchez	Profesor Invitado
MSc. Sonia Angulo Brenes	Directora T.F.G.
Mtr. Edwin Chacón Muñoz	Miembro del Comité Asesor
Lic. Andrés Jiménez Corrales	Miembro del Comité Asesor

ARTICULO I

La Presidenta informa que el expediente de las postulantes contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumplen con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y, por lo tanto, se solicita que procedan a hacer la exposición.

ARTICULO II

Las postulantes hacen la exposición oral de su trabajo final de graduación modalidad tesis titulada:

**"Planificación urbana y urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José:
Análisis de la Normativa Nacional, Regional y Local"**.

ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.

ARTICULO IV

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO (X) APROBADO CON DISTINCION () NO APROBADO ()

Observaciones: Incorporar las observaciones brindadas por el Tribunal Examinador en la defensa pública, con la supervisión de la directora del trabajo final de graduación. Se recomienda una revisión filológica del documento.

ARTICULO V

La Presidenta del Tribunal le comunica a las postulantes el resultado de la deliberación y las declara acreedoras al grado de Licenciatura en: **TRABAJO SOCIAL.**

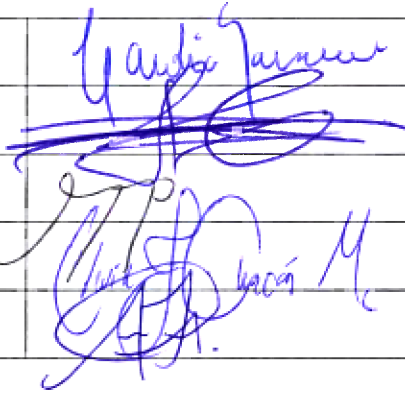
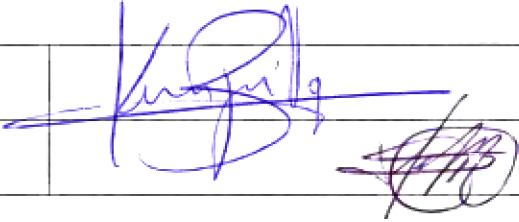
Se les indica la obligación de presentarse al Acto Público de Reglamentación, al que serán oportunamente convocadas.

Medio electrónico utilizado para la defensa y comprobación de personas asistentes es vía plataforma Zoom <https://udecr.zoom.us/j/81282919448>

ID de reunión: 812 8291 9448

Código de acceso: 047843

A las 8:45 p.m. se levanta la sesión.

Tribunal Examinador	
Mag. Carolina Navarro Bulgarelli	
Lic. Jaime Rodríguez Sánchez	
MSc. Sonia Angulo Brenes	
Mtr. Edwin Chacón Muñoz	
Lic. Andrés Jiménez Corrales	
Postulantes	
Katherine Barquero Vargas	
Lucía Madriz Garita	

Dedicatorias

*A mis sobrinos, por recordarme cada día
que vale la pena seguir adelante.*

Lucía.

*A mami: mujer fuerte, amiga, consejera y la mejor persona que la vida me ha dado.
Gracias por darme tanto, por la entrega, enseñanza, confianza y amor infinito.*

Ka.

Agradecimientos

Agradezco a toda mi familia, especialmente a mi papá y a mi mamá por el apoyo, la motivación y el acompañamiento brindado a lo largo de todos estos años que han permitido que sea posible trazar mi trayectoria académica y profesional.

A la profesora Sonia, a Edwin y Andrés quiero externar un profundo y sincero agradecimiento por el acompañamiento constante que nos brindaron a lo largo de todo este proceso, principalmente con sus conocimientos, pericia, comprensión y la motivación a exigirnos ser mejores profesionales.

A Lorian y Maroto porque cada una(o) de ustedes aportó de manera significativa a la culminación de esta investigación, principalmente en el apoyo emocional.

Ka, gracias por el esfuerzo, paciencia, inteligencia y compromiso mostrado que hizo esto posible.

Lucía.

Agradecida con la vida por permitirme entrar a la UCR y poner el Trabajo Social en mi camino.

Mil gracias a mi familia, colegas, amigas y amigos, por el apoyo incondicional en este proceso.

Gracias a Mena por escucharme, acompañarme, no dejarme caer y darme amor en todo momento.

Agradecida con la profe Sonia por aceptar este reto con nosotras y darnos su confianza y apoyo.

Gracias infinitas a Andrés y Edwin, los mejores lectores que una puede tener, gracias por el acompañamiento y todo el conocimiento que nos aportaron.

Lu, gracias por todo el trabajo y por hacer esto conmigo.

Ka.

Índice

Resumen.....	6
Introducción.....	9
Capítulo I: Fundamentación del tema de investigación.....	11
Estado de la cuestión.....	13
1. Políticas regionales y la normativa jurídica en materia de planificación urbana.....	14
2. Gestión local en materia de planificación urbana.....	16
3. Modelos de vivienda, su normativa jurídica y regulación.....	17
4. Vinculación entre planificación urbana e impacto ambiental.....	19
5. Propuestas políticas y jurídicas para enfrentar el conflicto de la planificación urbana.....	21
6. Propuestas estratégicas para la edificación alternativa de modelos de vivienda.....	22
7. Conclusiones del estado del arte.....	24
Delimitación del objeto y problema de investigación.....	25
Objetivos.....	28
Objetivo General.....	28
Objetivos Específicos.....	28
Aproximación Teórico- Metodológica.....	29
1. La vivienda como mercancía en el modo de producción capitalista.....	30
2. El Estado Moderno y las políticas sociales en el modo de producción capitalista.....	33
3. La planificación urbana como mecanismo estratégico capitalista.....	36
4. El espacio como ciudad capitalista.....	38
5. Urbanizaciones cerradas: modelos habitacionales del modo de producción capitalista.....	43
6. Fundamento metodológico del objeto de estudio.....	45
Capítulo II: Reconstrucción histórica de la normativa nacional en materia de vivienda, urbanización y planificación urbana.....	54
1. La distribución del espacio urbano: época precolombina y colonial (siglos XVII y XVIII).....	56
2. La expansión del café, consolidación del capitalismo agrario y efectos en el entorno urbano (1821-1890).....	58
3. Las reformas liberales en la creación de un nuevo espacio urbano (1870-1914).....	64
4. Política pública y normativa de vivienda: efectos del conflicto social (1915-1949).....	67
5. El desarrollo de la vivienda y los primeros inicios de la planificación urbana en el Estado de Bienestar (1950-1990).....	71
6. Del derecho a la privatización de la vivienda: las urbanizaciones cerradas en el neoliberalismo (1991-2013).....	81
Capítulo III: Actores sociales en el proceso de regulación en materia de construcción de urbanizaciones cerradas.....	97
1. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.....	100
2. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.....	102
3. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.....	107
4. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.....	111
5. Municipalidades del Área Metropolitana de San José.....	113
6. Secretaría Técnica Nacional Ambiental.....	117
7. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.....	121
8. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.....	123
9. Sector Privado.....	124
10. Relaciones de los actores involucrados en la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas.....	126
Capítulo IV: Desafíos y alcances de la normativa en materia de planificación urbana en la construcción de urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José.....	133
Conclusiones.....	153
Recomendaciones.....	166
Referencias Bibliográficas.....	170

Anexos	180
Anexo 1	180
Normativas en materia de vivienda, urbanizaciones cerradas y planificación urbana según el periodo de estudio.....	180
Anexo 2	182
Estado de los planes reguladores según cantón del Área Metropolitana de San José en 2020.....	182
Anexo 3	183
Proceso de Aprobación / Rechazo de permiso de Proyecto de Construcción de Urbanizaciones Cerradas	183
Anexo 4	187
Requisitos de construcción según municipalidad del Área Metropolitana de San José	187

Resumen

Barquero, Ky Madriz, L. (2020). Planificación urbana y urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José: análisis de la normativa nacional, regional y local. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Palabras claves: Modo de producción capitalista, planificación urbana, urbanizaciones cerradas, plan regulador, Estado Moderno, normativa, empresas inmobiliarias.

El abordaje del tema se realiza desde un análisis histórico-crítico, determinando las mediaciones que configuran al Estado Moderno, la planificación urbana y la construcción de urbanizaciones cerradas según los intereses del modo de producción capitalista, el cual enfatiza en la mercantilización de la vivienda y del espacio urbano para incrementar la acumulación de capital por parte de las empresas inmobiliarias.

Por esta razón, es que el objeto de esta investigación corresponde al proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José y su relación con la normativa nacional.

La investigación se realiza desde un enfoque histórico- crítico que permite comprender el movimiento histórico del objeto de estudio. Como estrategia metodológica se realiza un estudio de tipo exploratorio, realizando una revisión bibliográfica de diversas fuentes para aprehender las mediaciones que constituyen el objeto de estudio.

La investigación concluye que la normativa nacional, regional y local en materia de planificación urbana es un instrumento técnico-político que permite concretar y reproducir en el territorio las particularidades del modo de producción capitalista, lo cual permite al sector privado (empresas constructoras e inmobiliarias) moldear el espacio urbano según sus intereses e impulsar la construcción de urbanizaciones cerradas como modelos habitacionales que contribuyan a la producción y acumulación de capital.

Índice de cuadros

Cuadro 1.....	60
Número de habitantes según provincia de Costa Rica en 1844	60
Cuadro 2.....	87
Tipos de vivienda por cantón de la provincia de San José en 2011*	87
Cuadro 3.....	88
Población y tasas de crecimiento (1973-2000)	88
Cuadro 4.....	109
Organización del MIVAH.....	109
Cuadro 5.....	136
Construcción de vivienda en el Área Metropolitana de San José en el periodo 2010-2013	136
Cuadro 6.....	148
Concentraciones de asentamientos de habitantes con ingresos bajos y altos según distrito del Área Metropolitana de San José	148

Índice de ilustraciones

Figura 1.....	50
Fuentes consultadas en el proceso investigativo	50
Figura 2.....	99
Vinculación de Instituciones según nivel de planificación	99
Figura 3 Síntesis de la información.....	138
Figura 4 Principales impactos de la construcción de urbanizaciones cerradas en el espacio urbano ..	144

Índice de abreviaturas

AyA: Acueductos y Alcantarillados.

BANHVI: Banco Hipotecario de la Vivienda.

CFIA: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

CNE: Comité Nacional de Emergencias.

DECAP: Departamento Central de Ahorro y Préstamo.

EIA: Estudio de Impacto Ambiental.

FUPROVI: Fundación Promotora de Vivienda.

GAM: Gran Área Metropolitana.

IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

INDER: Instituto de Desarrollo Territorial.

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía.

MIVAH: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

OUGAM: Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana.

PEN: Programa Estado de la Nación.

PNDU: Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

PNVAH: Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030.

POTGAM: Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana.

PRUGRAM: Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2008-2030.

SETENA: Secretaría Técnica Nacional Ambiental.

SENARA Servicio Nacional de Riego y Avenamientos.

Introducción

El desarrollo de urbanizaciones cerradas se impulsó en la década de 1990 y tuvo su auge en el país a principios del 2000. A nivel nacional, el aumento de estas construcciones ha predominado dentro de la GAM y en la actualidad continúan con altos índices de demanda, principalmente de sectores socioeconómicos medios y altos. Estos tipos de vivienda, se caracterizan por la privatización de los espacios; por la edificación de barreras físicas que establecen límites y vigilancia por medio de equipos y personal de seguridad; infraestructura de alta calidad; códigos de convivencia y edificación; desarrolladas en espacios geográficos que protegen de los “peligros” de la ciudad; disponibilidad de servicios recreativos, deportivos y de lujo; lo cual eleva su valor comercial y el estatus social, brindando la sensación de pertenencia a un grupo privilegiado y que contribuye a la concepción de vivienda como mercancía. A partir de lo anterior, es que se perfila la construcción de estos modelos habitacionales y su planificación urbana como aspectos conflictivos de la realidad costarricense que requieren de una intervención eficaz.

El presente documento contiene el Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social en la Universidad de Costa Rica. A continuación, se describe la estructura y los contenidos que se encontrarán en cada uno de los apartados. Primeramente, se presenta la justificación del tema, explicando el porqué es de relevancia que se continúe desarrollando investigaciones sobre planificación urbana, normativa relacionada y la construcción de urbanizaciones cerradas, las cuales modifican los espacios urbanos y las relaciones sociales entre quienes viven dentro y fuera de estos modelos habitacionales. Se enfatiza en el vacío investigativo identificado en la profesión de Trabajo Social, el cual no se ha inmerso en el estudio de la vinculación entre el acceso desigual al espacio urbano con la agudización de las manifestaciones de la cuestión social.

Seguidamente, se muestra el desarrollo y conclusiones del estado de la cuestión que permitió identificar los vacíos investigativos, los cuales permitieron la delimitación de los componentes que orientaron el presente trabajo: el objeto de estudio, la pregunta de investigación, el objetivo general y los objetivos específicos.

El capítulo I presenta las categorías que se consideran fundamentales para comprender el proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José y su relación con la normativa nacional en el contexto actual del modo de

producción capitalista y adopción de las políticas neoliberales. Asimismo, se expone la estrategia metodológica, técnicas y fuentes de información consultadas para apoyar el proceso de análisis de las investigadoras. En cuanto al capítulo II, se describe el movimiento histórico del objeto de estudio en ciertos momentos claves del proceso histórico del país: en la época precolombina y colonial; la consolidación del modelo agroexportador; el Estado liberal; el periodo entre guerras; el Estado de Bienestar; para finalmente abordar el contexto actual con la contracción del Estado Moderno producto de las políticas neoliberales. Cada uno de estos momentos posee determinantes que imprimen particularidades a la planificación urbana y a la vivienda.

El capítulo III pretende exponer los principales actores y los roles que poseen en la aplicación de normativa relacionada con la planificación urbana y la regulación en la construcción de urbanizaciones cerradas. Respecto al capítulo IV, tiene la finalidad de exponer los desafíos y alcances que se identifican de la investigación del objeto de estudio. Finalmente, el capítulo V corresponde a las conclusiones que se obtienen del proceso investigativo y que dan respuesta a la pregunta planteada al inicio. Se incorporan recomendaciones para futuras investigaciones que se relacionen con el tema abordado y que sin duda permitirán investigar más profundamente este objeto de estudio tan complejo.

Finalmente, es importante hacer mención de las dificultades durante el proceso de investigación a raíz del contexto de la pandemia por el Covid-19, siendo una de ellas el crecimiento del teletrabajo como medida preventiva para evitar la propagación de la enfermedad. Ante lo cual, el planteamiento inicial de realizar entrevistas a diversos actores como las y los encargados de la regulación de construcciones en las municipalidades, así como al director de la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y otras personas que se identificaron como fundamentales en la investigación, se tuvo que modificar, puesto que se complicó establecer contacto con ellas y obtener información que pudiera aportar a las discusiones que se presentan en este documento. Además, las instituciones no mostraron apertura para realizar entrevistas virtuales (funcionarios(as) en vacaciones, correos que no fueron contestados), lo que direccionó la búsqueda de información exclusivamente en las páginas oficiales de las instituciones de interés.

Capítulo I: Fundamentación del tema de investigación

La relación urbanización-acumulación es por consiguiente una conexión histórica ligada a la reproducción de las ciudades que con el devenir del capitalismo, nuevas formas y estrategias de acumulación se formaron para dar un orden espacial que sólo podría ser efectuado en la medida que fueran alteradas las formas de organización socio-espacial donde la homogeneidad y funcionalismo urbano reducen la práctica social bajo representaciones espaciales, es decir, espacios concebidos donde la reproducción social queda presa a merced de un proceso de planificación.

(Carmona, 2016, p.397).

El abordaje de la cuestión urbana ha sido identificado como un aspecto conflictivo de la realidad costarricense que se perfila como una necesidad apremiante que debe ser intervenida eficaz y prontamente. Según el Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PEN) (2016), el 66,9% del total de la población de Costa Rica reside en la Gran Área Metropolitana (GAM), la cual comprende 31 cantones del país¹ y un 3.83% de la extensión territorial; además, permite la división territorial para así regular el desarrollo urbano de los centros de población del Valle Central (Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana, 2017).

Aunque la GAM abarca una pequeña porción del territorio costarricense, se caracteriza por su accesibilidad aérea, por la abundancia de recursos hídricos y por brindar diversidad de servicios públicos y privados (Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana, 2017), los cuales le añaden un gran atractivo para la población costarricense al considerar que brinda los recursos y las oportunidades para el alcance de una mejor calidad de vida en comparación con otras zonas del país. Asimismo, OUGAM (2017) indica que “El crecimiento en las últimas décadas de actividades como la industria, el comercio, los servicios, la construcción y, más

¹Los 31 cantones del país que conforman la GAM se agrupan en cuatro Áreas Metropolitanas, las cuales son:

- a) Área Metropolitana de San José: incluye los cantones de San José, Escazú, Desamparados (parcialmente), Aserrí (parcialmente), Mora (parcialmente), Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vázquez de Coronado (parcialmente), Tibás, Moravia, Montes de Oca, Curridabat y la Unión.
- b) Área Metropolitana de Cartago: comprende los cantones de Cartago, Paraíso (parcialmente), Alvarado, Oreamuno y el Guarco (parcialmente).
- c) Área Metropolitana de Heredia: conglomerada los cantones de Heredia (excluyendo el distrito de Vera Blanca), Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Isidro, San Rafael, Belén, Flores y San Pablo.
- d) Área Metropolitana de Alajuela: incorpora los cantones de Alajuela, Poás y Atenas (parcialmente). (Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana, 2017).

recientemente, el turismo, las actividades inmobiliarias y de intermediación financiera han influenciado positivamente en dicho crecimiento de la población.” (párr. 14).

No obstante, el acelerado crecimiento demográfico que presenta la GAM ha provocado diversos efectos que, aunado a un aumento exponencial del proceso de metropolización iniciado aproximadamente hace tres décadas atrás, la debilidad de la normativa jurídica y de las políticas regionales y locales, ha permitido que el principal operador del crecimiento urbano sea el mercado, especialmente el inmobiliario (Programa Estado de la Nación, 2016). Además, se estipula que:

Ello derivó en un caos, que combina problemas de infraestructura y transporte con altos impactos ambientales, económicos y en la calidad de vida de las personas, así como segregación social, mayor riesgo de desastre para grupos vulnerables y afectación de suelos y fuentes de agua, entre otros. (Programa Estado de la Nación, 2016, p. 230).

Asimismo, se puede apreciar que en el año 2017, del total de viviendas del país (1 496 053), 801 782 de los modelos habitaciones corresponden a casas independientes; un 37 058 a casas en condominio o residencial cerrado; 32 541 en edificio (incluye viviendas en condominio vertical y apartamentos) y 7 668 a otras viviendas (cuarterías, tugurios u otro tipo); de igual forma, se observa que 1 081 568 de estos modelos de vivienda se concentran en la zona urbana, en contraste con 414 485 que se ubican en las zonas rurales; además, 924 155 se encuentran en la Región Central, superando a las demás regiones en 800.000 viviendas aproximadamente (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2017).

Es importante analizar que, si bien se estipula que a partir de los años ochenta se expande el crecimiento urbano y, dos décadas después, se registró una expansión territorial del 50% con una duplicación del área construida en la GAM (Programa Estado de la Nación, 2016), se aprecia una formulación e implementación tardía de los instrumentos que pretenden regular la planificación urbana y generar un desarrollo urbano sostenible. Como ejemplo, se puede mencionar la propuesta por parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) de un Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (POTGAM); el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana de 2013; la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción; la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la cual se encuentra en proceso de aceptación; entre otras (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2017).

A partir de lo expuesto con anterioridad, se propone como tema de investigación la *Planificación urbana y urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José: análisis de la normativa nacional, regional y local*, debido a que esta zona registra la mayor cantidad de urbanizaciones cerradas construidas, por lo que se considera trascendental su estudio desde las Ciencias Sociales y, principalmente Trabajo Social, dado que desde la profesión se requiere profundizar en la temática para incorporar una lectura crítica de la sociedad que permita identificar las mediaciones en relación con la construcción de urbanizaciones cerradas, comprendiendo que no es un conflicto social aislado, sino un resultado de la forma en que se configura la realidad ante el creciente desarrollo urbanístico de la GAM.

Por su parte, es importante analizar la planificación urbana como un instrumento técnico-político del Estado que distribuye, organiza y regula el desarrollo de las ciudades, el cual, en conjunto con los planes reguladores y las normativas en dicha materia, determinan las acciones de los diversos actores sobre el desarrollo urbano. Sin embargo, esta responsabilidad de planificar la ciudad por medio del Estado no es neutra, por lo que tiende a legitimar el uso del espacio de acuerdo a los intereses del modo de producción capitalista, siendo uno de los mecanismos la aprobación de proyectos de urbanizaciones cerradas, aun cuando estos tipos de vivienda se antepone a los objetivos, responsabilidades y principios medulares del Estado y del cuerpo normativo.

Desde esta realidad, el análisis de la normativa a nivel nacional, regional y local en esta materia, incluyendo los planes reguladores como instrumentos determinantes en la planificación urbana local gestado desde las municipalidades, permite reconocer las relaciones existentes entre actores y los juegos de poder e intereses inmersos en los procesos de planificación urbana, específicamente en la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas.

Estado de la cuestión

A continuación, se exponen las investigaciones relacionadas con el tema de planificación urbana y la normativa nacional en materia específicamente de construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José. Para lo cual, se realizó una búsqueda bibliográfica de Trabajos Finales de Graduación de grado y posgrado de la Universidad de Costa Rica disponibles en la Biblioteca Luis Demetrio Tinoco y la Biblioteca

Eugenio Fonseca Tortós, empleando palabras claves como *planificación urbana, urbanizaciones cerradas, condominios, GAM y políticas de vivienda*.

De esta forma, se identificaron investigaciones de diversas áreas de estudio tales como: Derecho (10), Arquitectura (7), Ingeniería Civil (6), Trabajo Social (2), Sociología (1), Geología (1), Geografía (1) y Ciencias Políticas (1). Esto permitió evidenciar que existe poca producción investigativa por parte de las Ciencias Sociales en el tema, imperando un acercamiento al tema desde otras profesiones. Seguidamente, se agrupó la información según el objeto de estudio, la metodología y las conclusiones alcanzadas, con la finalidad de dilucidar las principales categorías que permitieran la visualización de las tendencias más relevantes en torno al tema de estudio, las cuales corresponden a:

- Políticas regionales y la normativa jurídica en materia de planificación urbana
- Gestión local en materia de planificación urbana
- Modelos de vivienda, su normativa jurídica y regulación
- Vinculación entre planificación urbana e impacto ambiental
- Propuestas políticas y jurídicas para enfrentar el conflicto de la planificación urbana;
- Propuestas estratégicas para la edificación alternativa de modelos de vivienda.

A continuación, se procede a profundizar en cada una de ellas.

1. Políticas regionales y la normativa jurídica en materia de planificación urbana

Como primera tendencia se contemplan aquellas investigaciones que analizan políticas regionales en el país, así como la legislación nacional que las fundamentó. Montoya, Morales, Vargas, Solano y Sequeira (1976) estudiaron la participación del Estado en relación con el problema de la vivienda, la descripción de las diferentes etapas de su evolución y examinaron el rol del Trabajo Social en estos programas. Se concluye que el conflicto urbano costarricense es político y económico, debido a que depende de la voluntad de los gobiernos presidenciales de mostrar interés en la temática ante la ausencia de una Política Nacional de Vivienda², y se

² Sería hasta 2014 que el Gobierno de la República publica oficialmente una política al respecto, la cual se titula Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Urbanos 2013 a 2030.

identifica una deficiencia en el otorgamiento de recursos necesarios para la fiscalización de los programas de vivienda.

En esta misma línea, Merayo (1986) realizó una investigación para priorizar las áreas, subáreas y actividades relacionadas con el impacto ambiental del Plan Regional de Desarrollo en la GAM. El autor concluye que los resultados³ no eran los esperados, ya que se pronosticaba que la variable vivienda y urbanismo iba a ser más importante que la de salud para este plan.

Por otro lado, Vargas (2014) realizó una investigación para determinar las razones por las cuales el Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2008-2030 (PRUGRAM) fue rechazado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). La investigación concluye que la no aprobación del plan se debió a motivos técnicos y a la falta de recursos humanos, pero, fundamentalmente, por la profunda crisis financiera e institucional que obligó al INVU a delegar sus competencias en planificación urbana a otros organismos. Ante la percepción de la pérdida de poder en la materia, surgieron conflictos de intereses que obstaculizaron la coordinación interinstitucional y que conllevaron a su rechazo.

Por su parte, López (1998) realizó una investigación para analizar la reforma al artículo 272 del Código Civil y su vinculación con la normativa urbana, la cual genera limitaciones del dominio a la propiedad y las obligaciones que tienen las partes involucradas. El autor concluye que la legislación urbana costarricense es dispersa, no tiene armonía y no está integrada a un sistema normativo lo suficientemente desarrollado que permita regular los conflictos del crecimiento urbano y la copropiedad obligatoria, lo cual provoca inconstitucionalidades y viola los principios imperantes en la sociedad de derecho.

Román (2013) ofreció elementos de análisis que permiten valorar el impacto de las políticas sociales de vivienda y la comprensión de las diversas dinámicas sociales y territoriales que surgen a partir de ellas en el Área Metropolitana de San José durante el período 1980-2000. Entre muchas de las conclusiones que brinda la investigación, se destaca que el Estado, en particular las políticas de vivienda, definen los usos, formas y características de un territorio,

³ La principal área es la de salud y nutrición, en segundo lugar, vivienda y urbanismo y en décimo lugar los usos del suelo. En cuanto a las sub-áreas, la primera es la densidad de la población, mientras que en cuarto, sexto y octavo lugar se encuentran las viviendas de interés social, de clase media y clase alta, respectivamente. En cuanto al uso del suelo, se prioriza los cultivos, mientras que muy por debajo se considera prioritario los asentamientos humanos, quedando en una sexta posición.

partiendo del modelo de desarrollo imperante en un contexto determinado, debido a que la ciudad es el motor del desarrollo territorial. Además, el espacio geográfico alberga contradicciones sociales que permite analizar las diferencias de acceso a este y a su forma de apropiación según clase social, colocando al Estado en una dudosa posición en cuanto a la posibilidad de brindar las condiciones para una mejor calidad de vida y el tutelaje de los derechos humanos.

Esta primera tendencia investigativa permite concluir que existe una dificultad para la formulación y aplicación efectiva de las políticas en materia de planificación urbana, lo cual demuestra que el país no está preparado legislativamente para enfrentar eficientemente el conflicto urbano, se identifica que existen vacíos en el análisis de la gestión de las instituciones competentes en materia de normativa de planificación urbana.

2. Gestión local en materia de planificación urbana

En esta tendencia, se presentan investigaciones que permiten identificar aspectos que dificultan a los organismos locales la regulación del ordenamiento territorial, función amparada en la normativa jurídica costarricense. Rojas (2012) analizó las implicaciones normativas, doctrinarias y jurisprudenciales de la planificación urbana local en cuanto a la fiscalización, regulación, protección y aprovechamiento de los espacios públicos recreativos en la comunidad de Turrialba. La autora concluye que no es la existencia o ausencia de un plan regulador lo que determina la efectividad en el ordenamiento territorial, sino que es necesario comprender que alrededor de este conflicto se contempla la imprecisión de las leyes urbanísticas; la falta de coordinación a nivel regional e institucional; la deficiente gestión municipal; la falta de participación ciudadana y de cultura en el respeto a las leyes; entre otros elementos. Como recomendación, se propone la creación de una normativa completa y precisa que especifique claramente cómo debe ser la planificación urbana.

De igual manera, Castro (2014) analizó la normativa costarricense en materia de planificación urbana y los entes administrativos que elaboran y ejecutan planes de acción a nivel local, con el propósito de identificar los impactos que genera la deficiencia e incongruencia del proceso urbanístico en el área del Cerro Tapezco en Santa Ana. Las conclusiones de esta investigación concuerdan con las presentadas por Rojas (2012), ya que se identifica que no existe una eficiente coordinación entre los organismos competentes, lo cual genera conflictos en la planificación urbana, la lentitud en la aprobación de los planes

reguladores y la falta de rendición de cuentas. Recomienda una actualización de las normativas jurídicas relacionadas con el tema, pero, principalmente, una mejora en la gestión y fiscalización de las mismas antes de iniciar cualquier proyecto urbanístico.

Al contrario, Chávez (1986) pretendió demostrar que, aunque la Ley de Planificación Urbana presenta las disposiciones para la organización urbanística del país, hay una inadecuada ejecución de las normas, impidiendo el alcance de su objetivo. Asimismo, establece que aun cuando la normativa otorga autonomía a las municipalidades en el tema urbano, estas no están técnica ni económicamente capacitadas para intervenir eficientemente en dicho ámbito. La autora concluye que, en cuanto al tema de Urbanismo y Vivienda, el INVU debe ser la institución encargada y no los gobiernos locales, al estar estipulado como su principal competencia. Sin embargo, refiere que la planificación urbana no le corresponde sólo a un ente, sino que debe ser una labor ejecutada de manera interinstitucional.

Las conclusiones que brinda esta tendencia se relacionan con que, aunque la normativa jurídica adjudica a las municipalidades la legitimación de su labor en materia de planificación urbana, esto no se ve reflejado en la realidad. Por lo que resulta necesario el fortalecimiento de los organismos locales y su coordinación con otros entes competentes, desde una perspectiva integral que evite la individualización del conflicto.

3. Modelos de vivienda, su normativa jurídica y regulación

La tercera tendencia hace referencia a las diferentes modalidades de vivienda que se impulsan en el país y la normativa jurídica que las regula. De esta forma, Alvarado y Jiménez (2014) analizaron el desarrollo de urbanizaciones cerradas, específicamente en el cantón de Escazú, y su efecto en las relaciones sociales y en el entorno urbano. Indican que este desarrollo inmobiliario permite la reproducción de las desigualdades sociales, ya que los individuos son clasificados, ordenados y colocados en el espacio según la función que realizan en la estructura social. Los autores concluyen que en la política urbana ha habido esfuerzos de capital nacional, regional y/o transnacional para reducir las funciones municipales, lo que incentiva la construcción de centros urbanos privados que conlleva a una mayor segregación, fragmentación y exclusión socio-espacial. Además, hay una ausencia de políticas municipales que regulen las urbanizaciones privadas, por lo que se recurre a procesos de negociación bajo la lógica de “concesiones”, las cuales colocan como prioritario los intereses del sector privado sobre los de las personas habitantes del espacio local.

Por otro lado, Chacón (2016) realizó una investigación para examinar las condiciones históricas y sociales en las que emergen, se mantienen y se replantean las políticas públicas de vivienda de interés social en el período 2006-2014. Se concluye que las viviendas de interés social son conceptualizadas como una mercancía y una forma de manipular a la sociedad civil para fines electorales, respondiendo asimismo a los intereses capitalistas.

Boza, Chávez y Segura (2015) analizaron las viviendas periurbanas y su distanciamiento del contexto, debido a la edificación de barreras físicas y de espacios recreativos privados que tienen como finalidad generar una mayor sensación de seguridad a sus habitantes, bajo una administración en forma de condominio en el que priva el soporte económico de los sectores inversionistas privados. Los autores concluyen que a partir de los años ochenta, el Estado costarricense disminuye sus competencias en materia de planificación territorial y desarrollo urbano, cediendo al mercado la capacidad de gestionar sectores periurbanos en la GAM.

Con respecto a la normativa jurídica relacionada con los condominios, Rodríguez y Rojas (2014) realizaron una investigación para determinar los alcances dentro del Régimen de Responsabilidad Civil que existe en el ordenamiento jurídico costarricense sobre los inmuebles contemplados formalmente por el Régimen de Propiedad en Condominio en torno a la reparación del daño a terceros que se haya generado por las relaciones entre estos particulares y los elementos de la Propiedad en Condominio. La conclusión de estos autores, hace referencia a que, contemplando las áreas comunes y privativas de los condominios, éstos no se pueden hipotecar o embargar por ningún banco.

Finalmente, Rojas (2014) investigó la situación jurídica del Eco-Residencial Vila Real y los efectos de las leyes No. 3760 y No. 7993; las cuales generan modificaciones a los reglamentos internos de los condominios, con la finalidad de verificar si es posible proponer alternativas que no correspondan a métodos de estandarización basados en la uniformidad. La autora concluye que la aplicación de la uniformidad no particulariza las condiciones que diferencian a un condominio de otro; recomienda la aplicación en el país de propuestas de ordenamientos jurídicos foráneos que han sido eficaces para particularizar a cada condominio.

A partir de las investigaciones de este apartado, se puede concluir que el sector privado es un importante actor político y social en la planificación urbana costarricense, el cual, en

conjunto con el Estado, impulsan que los modelos de vivienda, principalmente las urbanizaciones cerradas, sean considerados como mercancías que brindan un estatus social privilegiado que contribuye al incremento de la segregación social partiendo de las condiciones jurídicas, electorales, socioeconómicas y capitalistas del contexto, lo cual refuerza la pertinencia de un análisis desde las Ciencias Sociales.

4. Vinculación entre planificación urbana e impacto ambiental

El siguiente apartado presenta las investigaciones realizadas acerca del impacto ambiental de la planificación urbana costarricense. La primera investigación llevada a cabo por Mora (2012) consistió en una propuesta de un sistema de evaluación de sostenibilidad para desarrollos urbanísticos en la GAM, por medio de las certificaciones Leadership in Energy & Environmental Design (LEED)⁴ y Sustainable Sites Initiative. Verifica su viabilidad e implementación en empresas constructoras y de consultoría y entes gubernamentales por medio de la realización de entrevistas y análisis de los resultados de las mismas. Las conclusiones que surgen del análisis de las entrevistas indican que existe conocimiento sobre el término de sostenibilidad en los actores entrevistados y hay viabilidad para la implementación del sistema de evaluación de sostenibilidad propuesto. Sin embargo, las prácticas sostenibles no son aplicadas por la mayor parte de los proyectos urbanísticos que se desarrollan, por lo que resulta esencial su inclusión en los desarrollos urbanísticos. Además, es importante mencionar que la autora no indica las razones por las cuales a nivel empresarial y gubernamental no se incorpora la sostenibilidad a estos proyectos.

En esta misma línea, Carmona (2016) realizó una evaluación hidrogeológica del cantón de San Rafael de Heredia ante el incremento de los índices demográficos que pueden colocar en una situación de vulnerabilidad a las cuencas acuíferas de la zona, aspecto que se agrava, debido a que sus características las convierte en espacios deseables para la ubicación de residenciales que, sin una adecuada planificación urbana y estudios ambientales, pueden amenazar los acuíferos volcánicos. Entre las conclusiones de la investigación se menciona que las zonas catalogadas como de riesgo alto se asocia a fines comerciales, industriales y

⁴ Es un sistema de certificación internacional para edificios sustentables con la finalidad de mejorar el rendimiento y retorno de inversión de las construcciones (Mora, 2012).

urbanísticos que se ubican en la zona donde la carga contaminante asignada es potencialmente elevada.

Álvarez (2011) aplicó encuestas a cincuenta personas habitantes del cantón de San Ramón, con la finalidad de desarrollar un diagnóstico sobre si la población está debidamente informada acerca de la planificación urbana y el impacto social y ambiental de este ante el crecimiento demográfico y urbanístico que ha tenido la zona en los últimos años. El análisis de la investigación demostró que las principales autoridades del gobierno responsables de la planificación urbana no están asumiendo las responsabilidades que corresponden en materia de crecimiento urbano, aun cuando la relación entre la deficiente planificación y las consecuencias en el plano social y ambiental son conocidas por los entes competentes.

Skipton (1999) realizó un proyecto para identificar cuáles son los impactos ambientales comunes a todas las urbanizaciones y las acciones que los generan. Además, presenta soluciones para mitigar el deterioro ambiental ante subsecuentes proyectos de este tipo habitacional, según el Estudios de Impacto Ambiental (EIA) realizado por Secretaría Técnica Nacional de Ambiental (SETENA). El autor concluye que sólo una pequeña porción de las urbanizaciones construidas en el país cuenta con un EIA. Por lo tanto, recomienda que los cantones elaboren sus respectivos planes reguladores, ya que esto permite agilizar la aprobación de los proyectos según su impacto ambiental, evitando la recarga laboral de SETENA.

Finalmente, Montero y Mora (2013) analizaron el interés por parte de particulares del aprovechamiento de los subsuelos para desarrollar proyectos urbanos. Los autores concluyen que la normativa legal sobre el tema es pobre y dispersa, no expresa formalmente en qué supuestos y en qué medida el subsuelo puede ser utilizado para fines urbanísticos. Por lo tanto, recomiendan una nueva configuración del régimen jurídico que proteja al subsuelo ante el interés de particulares de utilizarlo para la edificación de asentamientos humanos insostenibles.

En cuanto a esta tendencia, las conclusiones refieren que no existe una adecuada evaluación del impacto ambiental en los proyectos urbanísticos, lo que aumenta la pertinencia de analizar la gestión de los gobiernos locales en materia de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas.

5. Propuestas políticas y jurídicas para enfrentar el conflicto de la planificación urbana

La quinta tendencia abarca las propuestas políticas formuladas por las personas investigadoras para solventar el conflicto de la planificación urbana. Aguilar y Granados (2006) presentaron una propuesta para el desarrollo de coordinaciones intermunicipales regionales y así conformar confederaciones como alternativa para agilizar y aumentar la eficacia de la planificación urbana. Argumentan que es fundamental la existencia de mecanismos que sirvan de puente entre las gestiones locales y las nacionales, ya que no todos los problemas que surgen alrededor del tema tienen raíz en lo local, sino que también provienen de gestiones y decisiones tomadas a nivel nacionales.

Los autores concluyen que existe un desfase entre los preceptos de la normativa jurídica en el país relacionada con la planificación urbana y la autonomía municipal, y lo que acontece en realidad. La debilidad institucional y la desactualización, principalmente de la Ley de Planificación Urbana, son transversales a la problemática urbana, por lo que resulta fundamental implementar medidas regionales de coordinación para que el conflicto urbano sea intervenido interdisciplinaria e interinstitucionalmente.

En la misma línea, Santisteban (1984) realizó un proyecto que propone el uso de las políticas fiscales tales como el impuesto territorial, como instrumento de planificación urbana para el ordenamiento y la renovación urbana. El autor concluye que la raíz de los conflictos en la planificación urbana del país se debe a un deficiente plan de utilización del impuesto territorial, principalmente en lo relativo al sistema de avalúos. Recomienda el desarrollo de una nueva metodología en ese sistema que sea equitativo en los cargos y no sólo sea concebido como un instrumento de recaudación de fondos. Su modificación es un imperativo que se debe realizar antes de diseñar cualquier política de planificación urbana.

Para el caso específico de condominio/urbanizaciones cerradas, Gómez (2010) presentó una propuesta para solucionar el vacío reglamentario de la Ley Reguladora de Propiedad en Condominio y su Reglamento, específicamente en el caso de los condominios verticales. Refiere que en la normativa jurídica se igualan los condominios verticales y horizontales, sin que se contemplen las condiciones particulares de cada uno. Por tanto, se concluye en que es necesario que se formule un reglamento para la construcción de los condominios verticales, debido a las características específicas que se presentan en comparación con otras modalidades

de vivienda. Identifica inconsistencias en las competencias institucionales y la desactualización de algunas normas que dificultan la regulación efectiva de estos condominios.

Collado, González, Mayorga, Rocha y Vargas (2013), desarrollaron una metodología de estudio, diagnóstico y respuesta de la relación entre la ciudad con una cuenca hidrográfica que permita la identificación de zonas de oportunidad que avalen la integración y recuperación de ésta. Los autores concluyen que los asentamientos humanos próximos a los diversos recursos hídricos, conocidos como barrios autoconstruidos, suelen ser los catalizadores para la articulación ciudad y los elementos hídricos; por lo que el Estado no debería retirar a las personas que los habitan y más bien visualizarlos como actores y articuladores.

Murillo (2011) presentó una solución para evitar el rechazo al que son sometidos los nuevos proyectos de construcción de condominios. La propuesta del autor involucra la elaboración de listas de verificación que permitan brindar un mayor orden en la gestión del trámite y, de esta forma, el otorgamiento de los permisos de construcción. El autor concluye que un condominio que cuente con las condiciones para el proceso tramitológico tarda alrededor de un año y dos meses para que se le apruebe los permisos de construcción; esto por la lentitud de los trámites, los vacíos legales e inconsistencias en la normativa jurídica y la institucionalidad costarricense.

A partir de lo anterior, se puede analizar que todas las investigaciones incluidas en este apartado han desarrollado una gran variedad de propuestas para intervenir en los aspectos más conflictivos de la planificación urbana que cada uno de los autores identificó en su estudio, los cuales son las inconsistencias en la gestión local y nacional; la normativa jurídica desactualizada y los trámites para la construcción de las viviendas, principalmente los condominios.

6. Propuestas estratégicas para la edificación alternativa de modelos de vivienda

La última tendencia muestra una síntesis de las propuestas de modelos de vivienda más compactos y sostenibles. Borrero (2015) expuso un modelo estratégico de densificación urbana. La propuesta del proyecto surge, debido a que los condominios, especialmente los cerrados, poseen un gran auge en San José, pero no se encuentran articulados ni integrados al entorno, produciendo modelos insostenibles y la reproducción de la segregación social. La autora concluye que tanto las urbanizaciones como los condominios no permiten optimizar la

habitabilidad de la ciudad. Ante esto, una medida para alcanzarla es la implementación de modelos de ciudad compacta⁵ que cumplan con los principios del urbanismo integral. Refiere que este desafío requiere de la participación activa de actores como los gobiernos locales, desarrolladores, vecinos y la sociedad civil.

Obando (2014) presentó un proyecto para la construcción de un asentamiento dentro del concepto de ciudad compacta, mixta e inclusiva. Bajo un modelo estratégico sostenible y de crecimiento vertical, tiene la finalidad de incrementar la compacidad, la densificación y el aprovechamiento de los recursos naturales para enfrentar los conflictos de la planificación urbana costarricense por la edificación de modelos de vivienda dispersos, homogéneos, insostenibles, horizontales y que facilitan la segregación social. Asimismo, el autor refiere que es fundamental incentivar la crítica dirigida hacia los modelos de ciudad actuales, en los cuales impera el interés económico sobre el social. Además, concuerda con las conclusiones de los demás autores expuestos, indicando que el desarrollo de proyectos de ciudades compactas permite una mayor integración de las personas con el entorno, por lo que se debe incentivar la participación de actores privados y públicos con el propósito de fortalecer la ciudadanía.

Coronado (2013) presentó como proyecto el diseño de una propuesta que pretende mejorar la infraestructura y renovar los espacios públicos de la Comunidad 25 de diciembre distrito de Patarrá, cantón de Desamparados; provincia de San José, por medio de una metodología participativa que contemple las costumbres y la cultura de las personas habitantes de la zona. La autora concluye que el diseño participativo es una herramienta muy valiosa porque permite la formulación de proyectos de renovación urbana que cuentan con la aprobación y las aportaciones de los individuos residentes del espacio local.

Rodríguez (2013) presentó un proyecto que contempla la construcción de un condominio vertical que permita generar sostenibilidad social e integración comunal, permitiendo una adecuada relación con el contexto rural y el aprovechamiento de los recursos que el sitio provee. El autor concluye que los tipos de vivienda con densidades moderadas de población, construidos verticalmente y que proveen espacios recreativos, son las mejores

⁵ El modelo de ciudad compacta se caracteriza por ser una ciudad integrada; de alta densidad con óptimo espacio público; crecimiento vertical; espacio público como catalizador social; sistema compuesto por lo natural y lo construido; prioridad al peatón y movilidad sostenible; inclusión social; aprovechamiento óptimo de la infraestructura; uso mixto del suelo y bajo porcentaje de vacíos urbanos (Borrero, 2015).

opciones ante la situación actual del país, ya que permiten una mayor integración entre personas y con el entorno.

Bermúdez (2014) analizó el paisaje urbano arquitectónico del distrito Catedral de San José, del cual, elabora un Plan Maestro que introduce Módulos de Reactivación Urbana⁶ que sirvan como catalizadores de renovación del espacio urbano. La autora concluye que las estrategias de renovación del casco urbano de San José son acciones prioritarias para fomentar el repoblamiento, la integración social, la actividad y la seguridad. Al contrario, Lara (2009) propuso la construcción de Condominios Multipropietarios de conformidad con la Ley de Propiedad en Condominio, el Reglamento a la Ley y el Reglamento del Condominio, para, de esta manera, solventar los problemas de mercadeo de proyectos inmobiliarios turísticos al maximizar el uso eficiente de las unidades que la conforman, ampliando los beneficios económicos que generan como un bien atractivo para el mercado. El autor concluye que en el país hay viabilidad para inscribir un régimen multipropietario en el Registro Público, empleando el régimen elaborado en el trabajo de investigación.

De esta forma, se puede observar que las investigaciones indican que se requiere analizar modelos de vivienda alternativos ante la insostenibilidad que presentan los actuales, los cuales han provocado dispersión, caos vial y segregación social.

7. Conclusiones del estado del arte

Las tendencias presentadas con anterioridad evidencian los conocimientos que se han originado de investigaciones relacionadas con el tema de la presente tesis, y, de igual manera, se identifican los vacíos, los cuales aún no han sido abordados y que se consideran de gran pertinencia para direccionar esta investigación.

Como primer vacío, se determina que falta bagaje teórico sobre la influencia de los organismos internacionales en la normativa nacional sobre construcción, planificación urbana, aun cuando el país ha ratificado variedad de convenios y tratados internacionales, entre los cuales se puede mencionar a ONU-Hábitat (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos,

⁶ “Son conjuntos arquitectónicos de intervención, unidades que concentren variedad de actividades, tipos de espacio y valores especiales, de manera que trabajen como activadores de la zona. Estas unidades contienen uso residencial, uso comercial, espacio público, espacio cultural, uso recreativo y elemento simbólico (identidad) que dé significación o carácter singular a cada conjunto.” (Bermúdez, 2014, p. 9).

2014). Asimismo, tampoco se identifican investigaciones sobre la promoción de la participación ciudadana en el tema de planificación a nivel local, lo cual es relevante, debido a que la sociedad civil es considerada como un actor fundamental en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 (PNVAH). Un tercer vacío corresponde a que el conflicto urbano no es una categoría analizada exhaustivamente por las Ciencias Sociales, principalmente Trabajo Social. Asimismo, no se encuentran estudios que brinden una reseña histórica de las políticas públicas de planificación urbana en materia de urbanizaciones cerradas.

Por lo tanto, se concluye que el tema de tesis es pertinente porque aun cuando algunas de las investigaciones analizadas critican la gestión de las municipalidades en materia de planificación urbana, no se profundiza en las políticas nacionales, regionales y locales que abordan el tema, principalmente vinculado a la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, las cuales han influenciado en la generación de un desarrollo urbano insostenible y al aumento de la segregación socio-residencial. Más que estructuras físicas, estas urbanizaciones modifican las relaciones sociales que establecen personas que ocupan puestos diferentes en la estructura socioeconómica y limitan las oportunidades reales de la clase trabajadora, principalmente aquella que se encuentra en condición de pobreza, de acceder y moldear el espacio urbano según sus necesidades.

Delimitación del objeto y problema de investigación

Partiendo de los vacíos identificados en el estado del arte, se evidenció que la planificación urbana en materia de urbanizaciones cerradas no ha sido abordada por Trabajo Social, por lo que esta investigación brindará aportes fundamentales para profundizar en la lectura crítica que se pueda realizar desde esta profesión en el tema.

Uno de los aspectos estructurales que han caracterizado la realidad social es el modo de producción capitalista, el cual se ha modificado, debido a las crisis cíclicas que le son inherentes. No obstante, a lo largo del tiempo ha reproducido las condiciones sociales, materiales y económicas que lo han constituido históricamente, tal como la producción desigual de la riqueza social que es acaparada por una pequeña parte de la población, principalmente de las personas dueñas de los medios de producción, en detrimento de la clase trabajadora que está conformada por individuos que deben vender su fuerza de trabajo para recibir una parte de

esta riqueza social que, para muchos, no es suficiente para la adquisición de los recursos necesarios para acceder a una adecuada calidad de vida.

Asimismo, ante el aumento del deterioro de las condiciones materiales de la clase trabajadora, se originan diversos movimientos sociales que buscan reivindicaciones y mejoras en las condiciones de vida de la sociedad civil. Ante esta situación, surge la política social, la cual, como indica Esquivel (2006):

es aprendida como una mediación constitutiva de la reproducción social, en estrecho vínculo con el modo de producción, el proyecto de Estado y de la sociedad a la que se está articulando. La política social es histórica y enlaza una diversidad de ámbitos de la cotidianidad, con relaciones conflictivas, por lo que es en sí misma un escenario de luchas de distintos origen y perspectiva (p. 22).

Por lo tanto, se sintetiza que las políticas sociales se modifican constantemente de acuerdo con los cambios que se originan en la totalidad concreta, demostrando que existe una vinculación entre estas que adjudica particularidades a las primeras. De igual forma, es importante comprender que las políticas sociales incorporan leyes que se construyen a nivel nacional y responden a la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo⁷. Pero dentro de la jerarquía a nivel nacional, se reconoce a las municipalidades como un actor de suma importancia al poseer la autonomía sobre los diversos aspectos correspondientes al desarrollo urbano local y, por lo tanto, tienen la autoridad de coordinar las acciones relacionadas a planificación urbana a través del plan regulador⁸.

Un aspecto importante de analizar es la pertinencia de las leyes nacionales que rigen el desarrollo de los planes reguladores, debido a que muchas de ellas se encuentran desactualizadas, lo cual, principalmente para la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, se traduce en la formulación de planes reguladores que no responden al contexto

⁷ Para el caso costarricense, según indica Rodríguez y Marín (2014), el ordenamiento jurídico administrativo presenta el siguiente orden:

1. La Constitución Política
2. Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana.
3. Las leyes y los demás actos con valor de ley
4. Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados.
6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos, planes, centrales y descentralizadas.

⁸ “Instrumento de planificación y gestión de nivel local, en el que se define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo urbano y los planes de distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción, renovación urbana, entre otros.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2018, p.7).

actual costarricense. Asimismo, se identifica la debilidad del Estado en intervenir eficientemente en el conflicto urbano, lo que ha permitido la incorporación de un actor político fundamental: las empresas desarrolladoras, las cuales se encargan de iniciar los proyectos de vivienda, incluidos los que se relacionan con las urbanizaciones cerradas. A partir de esto, se impulsó en el país la construcción de modelos de construcción de ciudades dispersas, las cuales se caracterizan por:

la desintegración del tejido social, cultivando seres humanos enajenados, desintegrados, sin contacto, con miedos hacia la otredad y al “afuera”, excluyentes y exclusivos, propensos a sufrir en su salud integral y con una calidad de vida que se ve sacrificada, entre muchas cosas, por una dependencia del automóvil entre su hogar y su trabajo, por una oferta de actividades enfocadas en el consumo vacío, y mediante relaciones interpersonales, homogéneas y predecibles (Vargas, 2014, p. 3).

Se inicia un proceso de densificación residencial, principalmente en cantones que pertenecen a la GAM tales como: San José, Escazú, Tibás, Curridabat, Montes de Oca, Heredia, Belén y el primer distrito de Alajuela, en los que se observa un aumento en la construcción de urbanizaciones cerradas y apartamentos, los cuales incorporan los intereses de las empresas desarrolladoras, los gobiernos locales y el Estado Moderno en la edificación de los mismos ante la demanda creciente de soluciones habitacionales (Fundación Promotora de Vivienda, 2012). Tomando en consideración lo anterior, se selecciona específicamente el Área Metropolitana de San José dado que incorpora la mayor parte de los cantones mencionados y que, según indica Programa Estado de la Nación (2004), es el área metropolitana que presenta la mayor segregación socio-residencial de la Región Central⁹, esto debido a que las urbanizaciones cerradas son demandadas por población de nivel socioeconómico medio y alto, lo que contribuye a la reproducción de las desigualdades sociales al clasificar, ordenar y colocar a los individuos en el espacio según la función que realizan en la estructura social (Alvarado y Jiménez, 2014).

De esta forma, bajo la perspectiva de la empresa privada, el espacio se reconoce como una mercancía que permite asegurar a las personas viviendas seguras, alejadas del desorden urbano y la interrelación con personas de un nivel socioeconómico similar; a cambio de la apropiación de capital, de la reproducción de la segregación socio-residencial, la incentivación del individualismo y del estatus social basado en el poder adquisitivo y lo que se compra con ello. Además, el espacio geográfico alberga contradicciones sociales que permite analizar las

⁹ Para profundizar más sobre el tema, ver capítulo IV.

diferencias de acceso a éste y a su forma de apropiación según clase social, lo cual también se visualiza en las políticas urbanas residenciales (Román, 2013).

Es por esta razón, que el objeto de esta investigación corresponde al *proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José y su relación con la normativa nacional*. A partir del cual, surge la siguiente pregunta de investigación: *¿Cómo se vincula la normativa nacional en materia de planificación urbana con la regulación de construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José?*

Para lo cual, fue fundamental analizar algunos de los aspectos que permiten la identificación y profundización de las mediaciones que permean la planificación urbana, tales como las relaciones de poder que se encuentran en la implementación de las políticas públicas y en las coordinaciones interinstitucionales; la eficacia de los planes reguladores cantonales; las particularidades que presenta el modelo de producción capitalista; el involucramiento de las empresas inmobiliarias; las repercusiones del neoliberalismo; la intervención por parte del Estado Moderno en materia urbanística; el impacto de la construcción de urbanizaciones cerradas, entre otros aspectos.

Objetivos

Objetivo General

- Analizar la vinculación de la normativa nacional en materia de planificación urbana con la regulación de construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José.

Objetivos Específicos

1. Reconstruir el desarrollo histórico de la normativa nacional relacionada con la construcción de urbanizaciones cerradas.
2. Identificar los roles y relaciones de los actores involucrados en la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas.
3. Discutir los alcances y desafíos de la normativa en materia de planificación urbana y la construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José.

Aproximación Teórico-Metodológica

El fundamento teórico-metodológico que sustenta esta investigación, brinda insumos fundamentales para la comprensión de las categorías de análisis que permiten situar la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas¹⁰, en relación con los intereses del modo de producción capitalista. Bajo este sistema se produce un modelo de ciudad caracterizado por la mercantilización del espacio urbano y de las viviendas.

Las empresas desarrolladoras e inmobiliarias realizan proyectos de construcción que impactan el desarrollo urbano del espacio local, como es el caso de las urbanizaciones cerradas, las cuales no sólo brindan refugio y protección como cualquier otra vivienda; sino que, también, se impulsan como bienes de gran prestigio social, promoviendo así los patrones de consumo y el endeudamiento crediticio de la clase trabajadora, lo cual genera un aumento de la producción y acumulación de capital financiero y especulativo.

De esta forma, las categorías que se presentan en este capítulo, permiten dilucidar el movimiento histórico del objeto de estudio de esta investigación, debido a que no es estático, al contrario, se modifica constantemente al vincularse con el modo de producción capitalista y los intereses de clase. Ambos elementos tienen incidencia en la producción y acumulación de la riqueza social, así como la reproducción de los privilegios de unas clases sobre otras, como lo es el acceso a las urbanizaciones cerradas que incluyen bienes de lujo¹¹.

Se procederá a presentar las características del modo de producción capitalista, así como otros determinantes que han generado la concentración de las clases sociales en espacios específicos, en los cuales imperan modelos de vivienda que son accesibles según la posición socioeconómica de los individuos en la sociedad. Es de relevancia comprender la contribución

¹⁰ Las urbanizaciones cerradas se caracterizan por ser áreas residenciales que se encuentran separadas del resto de espacios accesibles por medio de barreras físicas (muros y un sistema de vigilancia que regula el ingreso de vehículos y personas), cuentan con espacios y servicios de uso común y exclusivos para las personas habitantes; y poseen una organización comunitaria propia (Janoschka y Glasze, 2003).

¹¹ Janoschka y Glasze (2003) indican que es insuficiente analizar las urbanizaciones cerradas como asentamientos humanos dirigidos solamente a las clases burguesas, debido a que es más frecuente observar que otros grupos socioeconómicos acceden a éstas. Sin embargo, reconocen que algunas de estas áreas residenciales son economías de club, en el sentido de que poseen bienes exclusivos que se tornan accesibles a cambio de un contrato de pertenencia o de propiedad. No obstante, para la investigación se les va a considerar como bienes de lujo porque, aunque son servicios que se vuelven accesibles hasta que se adquiere una propiedad, no son necesarios para la supervivencia humana y pueden ser encontrados fuera de la urbanización cerrada, lo cual resalta que su carácter de exclusividad encubre una exclusión social basada en la posición que posee la persona en la estructura socioeconómica que justifica el acceso de estos bienes como una forma de prestigio social.

realizada por el Estado Moderno costarricense, el marco jurídico y los instrumentos utilizados para la planificación urbana en la formación de segregación socio-residencial y gentrificación¹².

Se analiza la vinculación entre espacio y ciudad, ambos como espacios construidos dentro del modo de producción capitalista, que participan en el proceso de acumulación y producción de capital. Finalmente, se construye una comprensión de urbanizaciones cerradas como viviendas impulsadas por los intereses capitalistas que aprovechan ciertos patrones de consumo, el estatus social y la privatización para promover el espacio urbano como fuente generadora de capital.

1. La vivienda como mercancía en el modo de producción capitalista

El ser humano ha establecido relaciones con otros y con la naturaleza para producir los medios necesarios que garanticen su supervivencia y reproducción. De esta forma, "...el proceso capitalista de producción expresa, por lo tanto, una manera históricamente determinada de los hombres de producir y reproducir las condiciones materiales de la existencia humana y las relaciones sociales a través de las cuales realizan la producción." (Iamamoto, 1992, p. 4).

Marx (1967), indica que "el trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza." (p. 130). De esta forma, por medio del trabajo, el ser humano realiza una acción premeditada que transforma la naturaleza para el alcance de una finalidad concreta, la cual es satisfacer necesidades vitales para la supervivencia y reproducción de la especie. Este acto teleológico permite crear productos que atienden un fin determinado, para lo cual es necesario contar con los medios de producción y la fuerza de trabajo (personas que los utilice para el proceso transformador).

Según menciona Marx (1967), los objetos de trabajo son elementos que la naturaleza brinda al ser humano; además, se incluyen aquellos que surgen después de aplicar un proceso de trabajo previo, en cuyo caso se les conoce como materia prima. En cuanto a los medios de trabajo, éstos corresponden a todo objeto, conjunto de objetos y condiciones materiales sin los

¹² Proceso en el cual los sectores socioeconómicos medio-altos y altos se movilizan de la ciudad a terrenos ubicados en las zonas periféricas, contribuyendo a la modificación de los procesos de producción del sector primario al terciario (Alvarado y Jiménez, 2014). Este concepto sobrepasa los límites de la presente investigación, por lo que no será abordado.

cuales el ser humano no podría canalizar el proceso de trabajo sobre un objeto y lograr el fin buscado. La articulación entre el objeto y los medios de trabajo conforman los medios de producción.

A partir de lo anterior, el proceso de trabajo corresponde a un trabajo productivo, es decir genera productos con valores de uso, cuya finalidad es satisfacer las necesidades humanas y, por lo tanto, la reproducción del ser humano. Como indica Marx (1967):

Este proceso [de trabajo] desemboca y se extingue en el producto. Su producto es un *valor de uso*, una materia dispuesta por la naturaleza y adaptada a las necesidades humanas mediante un cambio de forma. El trabajo se compenetra y confunde con su objeto. Se materializa en el objeto, al paso que éste se elabora. (p. 133).

Es importante recalcar que el valor de uso de un producto puede ser también empleado como un medio de producción para otros procesos de trabajo. En otras palabras, el valor de uso de un artículo determinado, más que satisfacer una necesidad y agotarse en la misma, puede ser empleado como materia prima para otros procesos de trabajo, en los que se crean productos con finalidades distintas. Es así como, “El *proceso de trabajo* (...) fijándonos solamente en sus elementos simples y abstractos, es la actividad racional encaminada a la producción de valores de uso...” (Marx, 1967, p. 136).

Con la configuración del modo de producción capitalista, el proceso de trabajo continúa generando productos con valores de uso, pero, al mismo tiempo, le agrega un valor de cambio, es decir el artículo mantiene su finalidad, pero se transforma en una mercancía que está destinada a la venta. De esta forma, se crea una relación de intercambio entre mercancías, para lo cual se emplea una forma equivalente de cambio, expresado en la actualidad por el dinero.

En el modo de producción capitalista surgen dos clases sociales antagónicas: la clase burguesa y la clase proletaria. Su diferencia radica en que la primera es dueña de los medios de producción, mientras que la segunda sólo posee su fuerza de trabajo. Según Marx (1967), este proceso de trabajo se caracteriza por ser un proceso de consumo de la fuerza de trabajo para que ésta utilice los medios de producción que dispone el capitalista para la creación de mercancías. A la clase burguesa no le interesa crear solamente valores de uso, debido a que, por medio de la venta de mercancías, puede recuperar el dinero invertido en la compra de los medios de producción y de la fuerza de trabajo, y, al mismo tiempo, generar capital, el cual, como señala Iamamoto (1992), “es la relación social determinante que da la dinámica y la

inteligibilidad de todo el proceso de la vida social.” (p. 4), debido a que es invertido en la mejora del proceso productivo (adquisición de instrumentos de trabajo que agilicen la producción, por ejemplo), lo cual garantiza las condiciones de la producción, da como resultado mayores ventas y mayor acumulación de capital.

Asimismo, el valor de toda mercancía se materializa por el tiempo de trabajo socialmente necesario para su producción. Sin embargo, en el modo de producción capitalista, la clase proletaria se encuentra inmersa en un proceso de explotación el cual, como indica Engels (1976), consiste en la extensión del tiempo de trabajo socialmente necesario para la creación de un producto, es decir se genera un trabajo excedente, desde el cual se extrae la plusvalía. El mismo autor (1976) señala que:

la piedra angular del modo de producción capitalista reside en que el actual sistema social permite a los capitalistas comprar por su valor la fuerza de trabajo del obrero, pero también extraer de ella mucho más que su valor, haciendo trabajar al obrero más tiempo del necesario para la reproducción del precio pagado por la fuerza de trabajo. (p. 22).

Es así como la clase proletaria necesita vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario que le permita comprar mercancías, es decir, sin dinero no podrían acceder a los productos que satisfacen sus necesidades vitales. En el caso de la vivienda, ésta es considerada un producto que satisface una gran variedad de necesidades por los distintos valores de uso que provee: brinda protección al ser humano de las inclemencias del tiempo, de animales, y de cualquier otro factor que coloque en peligro su vida. Además, es un espacio privado que permite la reproducción biológica, el establecimiento de relaciones sociales y la ejecución de las actividades cotidianas.

En el proceso productivo, la vivienda es un producto final, debido a que para su construcción es requerido que previamente se genere un conjunto de procesos de trabajo que crean los materiales (madera, cemento, varillas de metal, cañería, tuberías, zinc, lozas, pintura, etc.), y de servicios como transporte, instalación eléctrica, de construcción, entre otros. Todos estos son productos de trabajo por sí solos, pero son transformados en medios de producción y empleados para una finalidad determinada: la edificación de una casa.

La vivienda se transforma en una mercancía en el modo de producción capitalista porque posee un valor de uso y de cambio, ya sea para su construcción o la adquisición de una ya construida, las personas deben comprar los materiales, los servicios, la fuerza de trabajo, los

bienes y el terreno dando a cambio el salario producido por la venta de su fuerza de trabajo. De lo contrario, no podrá adquirir una casa a la venta o construir una que satisfaga las necesidades que sólo la vivienda provee.

Asimismo, la clase burguesa identifica que, en los procesos de trabajo relacionados con la construcción o venta de viviendas, existe una oportunidad para aumentar la producción de capital. Aprovechando su condición de clase y que una casa es un producto que de manera segura va a ser necesitada por la clase trabajadora, crean empresas, fábricas o negocios que les asegure el monopolio de la riqueza producida en materia de vivienda.

En la misma línea, la vivienda atiende diferentes necesidades que brindan bienestar físico, mental y emocional a las personas, perpetuando la capacidad productiva de los componentes de la familia (Acón, Coto, Chavarría y Ulate, 1987), lo cual permite la reproducción de la fuerza de trabajo; además, la ubicación de las viviendas es relevante para facilitar el acceso a mano de obra. Por lo tanto, es fundamental discutir la articulación entre vivienda y el espacio urbano como mercancías, el Estado Moderno y el modo de producción capitalista, entendiendo esta relación como histórica y que impulsó la construcción de urbanizaciones cerradas en el país principalmente en los años noventa.

2. El Estado Moderno y las políticas sociales en el modo de producción capitalista

Es esencial determinar la intervención del Estado Moderno en el modo de producción capitalista para comprender el significado que lleva a cabo dentro del proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas. Se identifica que el accionar del Estado es paliativo e ineficiente en atender las manifestaciones de la cuestión social y, por consiguiente, el conflicto entre clases, debido a que tutela en mayor medida los intereses particulares de los grupos productores y, en menor medida, las demandas de las y los consumidores de los productos disponibles en el mercado (Laurell, 1995).

Se parte de que el Estado Moderno no se presenta como neutro, tampoco como una arena en la que se articulan los intereses contradictorios de las clases sociales antagónicas, sino que más bien es el Estado el que permite la reproducción de esas relaciones sociales desiguales, ya que al poseer el control de una serie de recursos como son la coerción, la violencia física, económicos, de información, científico-tecnológicos e ideológicos, éstos son utilizados para fortalecer el poder de dominación del Estado Moderno, el cual permite perpetuar el orden social

que favorece a la clase burguesa (O'Donnell, 1978). Significa que el Estado emplea esos recursos para beneficiar a una clase social en particular, actuando como un ente al servicio de ésta, para así continuar reproduciendo y manteniendo una desigualdad estructural y social que beneficia al modo de producción capitalista. Por lo tanto, como lo indica Ouviaña (2002):

No es el Estado el que le otorga coherencia a la sociedad, sino ésta la que le da forma a aquel. Además, el propio Estado, lejos de superar su contradicción con respecto a la sociedad, la perpetúa. Su esencia, por lo tanto, se encuentra afuera de él. Es la propiedad privada la que permite explicar su supuesta autonomía, así como su accionar. (p. 8).

El Estado Moderno facilita las condiciones que permiten la reproducción del capitalismo, protegiendo y reproduciendo los privilegios de la clase burguesa, para lo cual, emplea la búsqueda del “bien común” como medio para ocultar estos intereses. Esto conlleva a considerar las demandas de la clase trabajadora y atender -aunque sea de forma mínima- sus necesidades para así contener el descontento social y mantener el orden impuesto por la clase burguesa; de esta forma el Estado Moderno adquiere un carácter contradictorio.

De esta manera su principal función es promover las condiciones para la acumulación de capital y la legitimación del sistema capitalista, tal y como lo menciona Lerner (1980): “...el Estado primero va a propiciar el advenimiento y desarrollo de la burguesía, y posteriormente, como Estado patrón, Estado juez, Estado árbitro, va a permitir la consolidación definitiva del dominio de tal clase.” (p. 975).

Para la consolidación del modo de producción capitalista, también es necesario proteger la propiedad privada y reglamentar su acceso y disfrute, para lo cual, se impone una dominación racional y legal por parte del Estado Moderno a un nivel normativo. De esta forma, se comprende que el Estado Moderno, sus instrumentos legales y represivos, en su esencia, no se constituyen para representar y proteger los intereses de toda la sociedad; sino para legitimar el dominio de una clase sobre otra.

En la misma línea, el Estado Moderno mantiene las contradicciones capital-trabajo, lo cual conduce a un deterioro de las manifestaciones de la cuestión social. Es así como se agrega un elemento de mayor complejidad por la relación dialéctica que se establece entre las exigencias de las clases trabajadoras ante el deterioro de sus condiciones de vida, las demandas de la clase burguesa por la manutención del orden socio-económico y la legitimación del aparato estatal. Ante estas relaciones complejas y contradictorias, surge la política social como:

una mediación constitutiva de la reproducción social, en estrecho vínculo con el modo de producción, el proyecto de Estado y de la sociedad a la que se está articulando. La política social es histórica y enlaza una diversidad de ámbitos de la cotidianidad, con relaciones conflictivas, por lo que es en sí misma un escenario de luchas de distinto origen y perspectiva. (Esquivel, 2006, p.22).

Es así como la política social es el producto de las relaciones conflictivas entre los diferentes actores que participan en la reproducción de las contradicciones entre capital-trabajo. No pueden ser comprendidas solamente como concesiones por parte del Estado para la atención de las manifestaciones de la cuestión social, ni tampoco como conquistas alcanzadas por la clase trabajadora en su lucha constante por el mejoramiento de sus condiciones de vida, el reconocimiento y exigibilidad del cumplimiento de sus derechos (Guerra, 1997).

Se coincide con Chacón (2016), al contemplarse que la política social conserva las relaciones de producción y atiende de forma paliativa las repercusiones de éstas en las condiciones de vida de la clase trabajadora, sin intervenir en las causas estructurales. De esta forma, los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo son depositados en la política social. Ante lo cual, agrega Guerra (2004):

Por la dinámica particular que se establece en el capitalismo, dentro del estado monopolista, las políticas y sociales, resultante de la fusión entre economía y política, y de la capacidad de organización de la clase operativa; son formalizadas en planos y programas gubernamentales. Todavía más, las políticas sociales en los países dependientes son focalizadas, sectoriales, fragmentadas, automatizadas, formalistas, abstraídas de contenido (político-económico) concreto. Las políticas sociales se tornan formas racionalizadoras e instrumentales de resolución inmediata de las expresiones de la cuestión social, tanto que al ser formalizadas en el ámbito jurídico-formal, las políticas sociales se convierten en procedimientos racionalizadores de las necesidades, intereses y luchas de la clase trabajadora. (p.12).

La cita anterior permite observar que la fragmentación de las políticas sociales, la creación de instituciones estatales y de organismos no gubernamentales (ONG's), normativas, programas y proyectos sociales, oculta la relación interdependiente y contradictoria de lo social con lo económico, lo que invisibiliza aún más al asociar el deterioro de las condiciones de vida con la forma de producción de la riqueza social: el modo de producción capitalista.

Se aprecia que las normativas en materia de planificación urbana son instrumentos técnico-políticos que permiten concretar y reproducir los intereses del modo de producción capitalista en el espacio urbano, dado que se impulsa la construcción de ciudades y urbanizaciones coincidentes con los intereses de la clase burguesa. El Estado Moderno asegura el uso del territorio a favor del capital (Arena, 1998) por medio de las políticas sociales y del

cuerpo normativo, por lo que es un actor indispensable que impulsa la producción y acumulación de capital:

De hecho, es sobre la base de la propiedad donde se originan los espacios concebidos para maquinar los proyectos de ordenación territorial para desplazar del plano a la realidad una intención de dominación espacial que articule los diferentes intereses económicos que rodean los procesos de urbanización. Sin embargo, y previo a esto, es necesario que exista una estructura y fuerza institucional (pública o privada) amparada por el aparato Estatal para legitimar las políticas urbanas de reproducción social. (Carmona, 2016, p.400).

La planificación urbana es utilizada por el Estado como un instrumento que organiza y distribuye el territorio, privilegiando las condiciones que permiten la manutención del modo de producción capitalista.

3. La planificación urbana como mecanismo estratégico capitalista

Comprender la articulación entre el Estado Moderno, la política social y el modo de producción capitalista, permite analizar la política en materia urbana como menciona Carmona (2016):

La política urbana se constituye así en un pacto entre el Estado y los poderes de reproducción de capital para coadyuvar a moldear territorialmente la sociedad en clases. Significa esto que un proceso de planificación urbana coadyuva a la manifestación física de las contradicciones sociales capitalistas en la medida en que las diferentes fuerzas públicas y privadas converjan en el propósito de organizar el espacio para aprovechar las consecuencias sociales que estos mismos procesos suscitan al concretarse. (p.400).

Desde esta realidad, es preciso comprender que las acciones estatales en materia de planificación urbana se concretan en los gobiernos locales, “estos como expresión estatal más cercana a la ciudadanía y a los entes desconcentrados en estos espacios territoriales.” (Molina, 2005, p.8). De igual manera que el Estado, en las municipalidades se materializan intereses políticos, personales e influencias económicas contradictorias que, de forma prioritaria, orientan las acciones a beneficiar a la clase burguesa, impulsando una planificación urbana acorde con las necesidades de acúmulo de capital, a través del uso del territorio y la construcción de urbanizaciones y viviendas. Como parte de las funciones de la gestión municipal en materia de vivienda, un elemento importante es la planificación, la cual según Pichardo (2013):

Es el procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una

utilización racional de los recursos disponibles- está directamente vinculada con el desarrollo de un país a través de las diversas estrategias impulsadas por cada Estado, lo cual contribuye a la realización de Políticas Públicas. (p.10).

La planificación se entiende como una herramienta que permite direccionar las acciones estatales para lograr los objetivos de la clase burguesa. Como menciona Pichardo (2013), la planificación no es neutral, ésta responde a objetivos de control y de ordenamiento para que las instituciones estatales respondan a las necesidades del mercado y al crecimiento económico. La planificación urbana se comprende como un proceso estatal que busca diseñar y organizar la forma en la cual se construyen y se desarrollan las ciudades, vinculándose estrechamente con las contradicciones de las relaciones sociales que configuran la construcción de las ciudades. Además, tal como menciona Buitrago (2008):

la planificación tiene otro rostro, pues no se trata de un proceso inherente de la actividad urbana, sino de la relación dialéctica entre la posesión/desposesión de la tierra para la reproducción del capitalismo. (...) [Un] proceso legal de reconfiguración de la estructura de propiedad (...) que acabó con las tierras comunales y, de ese modo, con los usos, derechos y costumbres asociados a ellas y disfrutados por toda la comunidad. (p. 162).

La planificación urbana posibilita el intercambio de mercancías que se configura en el modo de producción capitalista, debido a que, aprovechando el valor de uso de la tierra –terreno para el cultivo de alimentos, pastoreo y construcción de edificios y viviendas, entre otros– es también un bien a la venta. De esta forma, la planificación urbana permite el intercambio entre territorios destinados a un uso determinado (residencial, económico, político, recreacional, etc.) establecidos en normativas y la construcción de las estructuras permitidas según el uso de dicho espacio. Esto conduce a una producción de capital por la intermediación de empresas constructoras y/o inmobiliarias que se encargan de construir las estructuras requeridas por el mercado, el Estado Moderno y las personas.

Para las investigadoras se parte de la comprensión de que, cuando se refiere a la planificación urbana, ésta implica no solamente las estructuras físicas, sino que se deben de contemplar las complejidades sociales que configuran dicha forma de planificar, construir y desarrollar las ciudades, las cuales tienen como eje principal las contradicciones capital-trabajo, lo cual centra la atención del movimiento de las personas dentro del territorio, en las oportunidades de acceso al crecimiento económico. Además, es importante hacer la diferenciación entre normativa y planificación urbana, la primera son todos aquellos instrumentos que dan las líneas de acción para abordar las diversas temáticas, en otras palabras,

el cómo hacerlo, mientras que la planificación urbana es el método por el cual el modo de producción capitalista, con intermediación del Estado, diseña la zonificación y distribución de los espacios según sus intereses. Asimismo:

La planificación urbana se expresa en este proceso articulando y promoviendo los instrumentos normativos que el Estado como poder público proporciona para plasmar sobre el terreno un proyecto continuo de re-ordenación espacial. Básicamente son dos las intenciones en este proceso. La primera supone garantizar la reproducción de capital privado a través de políticas públicas para urbanizar la ciudad, y segundo, articular una estrategia social que permita asimilar y aceptar (naturalizar) una urbanización capitalista que repercutirá en la producción social del espacio. En efecto, este proyecto entrará en conflicto con el sujeto social debido a las contradicciones que emergen de la continua acumulación de la riqueza. (Carmona, 2016, pp.398-399).

De esta forma, la planificación urbana es un mecanismo para organizar y diseñar la construcción de las ciudades y el espacio urbano según los requerimientos de reproducción y acumulación de capital, empleando los instrumentos normativos como medios para legitimar el uso del territorio de acuerdo a los intereses del modo de producción capitalista. Es así como, a través del desarrollo urbano local, se impulsa la construcción de centros de comercio y urbanizaciones que pretenden incrementar e, incluso, segregar el consumo de acuerdo a la posición socio-económica que poseen las personas en la sociedad, como es el caso de las urbanizaciones cerradas.

4. El espacio como ciudad capitalista

El espacio es una categoría de análisis esencial dentro de la planificación urbana-territorial. El cual toma forma según la sociedad en la se desarrolla, y a partir del ejercicio del poder de las y los diversos actores sociales en él (Gutiérrez, 2014). En concordancia con lo anterior, resulta fundamental vincular las relaciones de poder y de dominación que se expresan en el espacio con el acceso al modelo de vivienda que se analiza.

No obstante, los actores en un espacio determinado pueden llegar a confrontarse, debido a los intereses económicos y sociales que se desean suscitar, así como del trasfondo histórico de los actores involucrados; por lo que es inminente que ocurran conflictos, puesto que dentro de los intereses del modo de producción capitalista, se impone una concepción de espacio, el cual contribuye a concretar en una zona determinada el control y la dominación político-social que requiere la clase burguesa para la producción de capital y reproducir el poder en la toma de decisiones (Gutiérrez, 2014).

El espacio dentro del modo de producción capitalista pasa a ser más que una zona geográfica en el cual se construyen ciudades, este es transformado en un producto: “el espacio como producto -económico- sirve al capitalismo en su propósito de reproducción y realización de una sobre ganancia a partir de capitales fijos creados a partir de la edificación de la ciudad.” (Carmona, 2016, p.395). Asimismo, es resultado de los procesos de socialización que responde a la estructura predominante, la cual es mediada según los intereses del capital. Es por tal razón que la forma en la cual se ordena el espacio es un elemento indispensable para la reproducción del capital, la cual es posible por la consolidación del Estado Moderno y vinculación con el modo de producción capitalista:

La planificación surge cuando los modos de organización del poder alcanzan la madurez suficiente y comienzan a trazar un proyecto de hegemonía social que solicita a las técnicas de ordenación del territorio y las empapa de su lógica totalizante. Trasladar al espacio ese proyecto hegemónico, construir una totalidad territorial en la que se articulen de forma estratégica códigos espaciotemporales y códigos de vida, regulando el conflicto y participando así en la formación del nuevo orden: esta es la tarea a la cual nace la planificación, acompañando al capitalismo en su proceso de gestación. (Sevilla, 2010, p.168).

Dicho proyecto de hegemonía social, implica una distribución desigual de las condiciones y entre ellas el espacio, por esa razón se da la construcción y el desarrollo de ciudades que responden únicamente a las necesidades del orden y los intereses del capital, tal como coloca Lefebvre (1983), por lo cual:

El espacio es la imposición de una determinada visión de la realidad social y del propio espacio, la imposición de unas determinadas relaciones de poder. Una ilusión que rechaza ni más ni menos que el espacio sea un producto social. El mismo es el resultado de la acción social, de las prácticas, las relaciones, las experiencias sociales, pero a su vez es parte de ellas. Es soporte, pero también es campo de acción. No hay relaciones sociales sin espacio, de igual modo que no hay espacio sin relaciones sociales. (p.14).

La ciudad como espacio, en el cual, según Lefebvre (1974), también se le concibe como “escenario y objeto de la lucha de clases, objetivo del capital y del Estado (...) sin otra estrategia que no fuera la maximización de los beneficios, con sus implicaciones nocivas sobre la vida y las relaciones sociales.” (p. 35). Tal apreciación permite comprender la ciudad como espacio que es producto social que difunde una idea de sociedad, que responde a los intereses del modo de producción capitalista y por ende es un producto de consumo y, como objeto consumible, interviene en la forma en cómo se produce y reproduce la ciudad:

El espacio debe considerarse, por tanto, un producto que se consume, que se utiliza, pero que no es como los demás objetos producidos, ya que él mismo interviene en la producción. Organiza la propiedad, el trabajo, las redes de cambio, los flujos de materias primas y energías que lo configuran y que a su vez quedan determinados por él. (...) cada sociedad produce su espacio. En este caso, en la sociedad capitalista, la ciudad, gran protagonista de los últimos siglos, estalla. Tiene lugar así un proceso que no ha culminado: la urbanización de la sociedad, su expansión en periferias desmesuradas y nuevas ciudades. (Lefebvre, 1974, p.14).

Con lo anterior, se identifica que en la ciudad se concretan relaciones de poder e intereses que construyen un imaginario de la misma. La ciudad refleja el modo de producción dominante en la actualidad, el cual “no se configura de manera natural, sino que es el producto de unas concretas relaciones políticas, económicas y sociales. Ahora bien, el espacio no únicamente es producto, sino que forma parte del proceso de producción” (Greene, 2005, p.94). Se identifica que las urbanizaciones son una forma de construir las ciudades, la cual busca colocar las condiciones que favorecen el crecimiento del capital, por medio de políticas locales y procesos de gestión que colocan como objetivo principal la revitalización urbana, por medio de la construcción de ciudades más llamativas y listas para competir en el nuevo contexto (Parraguez, Rodríguez y Santander, 2006) dado que, como producto de consumo, las ciudades son consumidas.

El proceso de urbanización es comprendido como la acción de transformar un espacio de rural a urbano, por medio de un conjunto de construcciones levantadas que “urbanizan” lo rural, estos procesos son producto de la industrialización, donde surgen los primeros espacios comprendidos como ciudades, como los denomina Lefebvre (1983), “sociedad urbana”, la cual se caracteriza:

por un proceso de dominación y asimilación de la producción agraria. Dicha sociedad urbana no puede concebirse sino como culminación de un proceso en el que, a través de transformaciones discontinuas, las antiguas formas urbanas estallan. (pp. 2-3).

Tal referencia, coloca la urbanización o sociedad urbanizada como el proceso que surge del movimiento del espacio agrario y rural a un espacio más industrializado, dominado por relaciones de poder e intereses económicos, que dan un nuevo orden a la forma en la cual se convive en los espacios rurales ahora comprendidos como ciudad por:

El crecimiento económico, la industrialización, al mismo tiempo causas y razones últimas, extienden su influencia sobre el conjunto de territorios, regiones, naciones y continentes. Resultado: la aglomeración tradicional propia de la vida campesina, es decir, la aldea, se transforma; unidades más amplias la absorben o la asimilan; se produce su integración en la industria y en el consumo de los productos de dicha

industria. La concentración de la población se realiza al mismo tiempo que la de los medios de producción. El tejido urbano prolifera, se extiende, consumiendo los residuos de vida agraria. Por tejido urbano no se entiende, de manera estrecha, la parte construida de las ciudades, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo. Desde esa perspectiva, una residencia secundaria, una autopista, un supermercado en pleno campo forman parte del tejido urbano. (Lefebvre, 1983, p.4).

En cuanto al proceso de urbanización de inicios de la industrialización, este ha experimentado diversos cambios, en la actualidad se identifican nuevos modelos de ciudad¹³ que compiten para ser compradas como productos, atendiendo a las necesidades del capital. La ciudad como un producto social derivado de la forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas y su valor de uso, dentro del cual se proveen y optimizan las condiciones generales para la acumulación, tanto de la producción y circulación del capital como de la reproducción de la fuerza de trabajo, por lo tanto:

La ciudad está en gran medida constituida bajo la lógica del capital y gran parte de su naturaleza ha derivado en mercancía, en consumo del espacio para su disfrute (...) lo que significa que de la práctica social emerge una contradicción entre la propiedad privada del suelo y su apropiación social. De este encuentro/desencuentro, el espacio se valoriza tornándose mercancía como producto de la formación de capital que se da bajo la égida de la propiedad privada. La ciudad en este sentido se torna negocio, se convierte en fuente indispensable para la producción y reproducción de capital de la cual se puede extraer grandes valores o lucros en la medida en que es urbanizada. (Carmona, 2016, p.394).

La planificación urbana parte de lo físico-espacial para realizar el ordenamiento territorial, considerando los intereses del modo de producción capitalista en el proceso. Por lo tanto, se comprende cómo las concentraciones urbanas se crean desde una lógica capitalista para tener acceso a la mano de obra necesaria para su producción, lo que a su vez da pie a la aglomeración de la población dentro de un espacio determinado, el cual posee los medios de producción necesarios para atraer a la población, brindando los servicios necesarios para su permanencia, sirviendo, a su vez, al capital. Estos factores dan origen a lo que se comprende como asentamientos, los cuales, según Lefebvre (1983), se dan por:

¹³ Se refiere a nuevos modelos, por dos razones principales: primeramente, porque las transformaciones ya no son únicamente pasar de lo rural a lo urbano, actualmente se dan modificaciones dentro del espacio ya urbano, buscando “actualizar” estas ciudades en modelos más novedosos. Por lo cual siempre se habla de urbanizar, dado que es una transformación. Y como segundo punto, se plantean nuevos modelos de ciudades pensando no solamente en la parte física y estructural de las ciudades, sino más bien articulación de ideas de “progreso y actualización”, puesto que aun cuando las bases del modo de producción capitalista son las mismas, la forma en la cual se asumen y venden estos tipos de ciudades, son diversas; entre las cuales se puede mencionar ciudades más tecnológicas, más “verdes”, más integrales; ideas que, por medio de la globalización, son necesarias para legitimar dichos procesos y el discurso burgués (Lefebvre, 1983).

El crecimiento económico, la industrialización, al mismo tiempo causas y razones últimas, extienden su influencia sobre el conjunto de territorios, regiones, naciones y continentes. Resultado: la aglomeración tradicional propia de la vida campesina, es decir, la aldea, se transforma; unidades más amplias la absorben o la asimilan; se produce su integración en la industria y en el consumo de los productos de dicha industria. La concentración de la población se realiza al mismo tiempo que la de los medios de producción. (p.4).

Es por tal razón, que los asentamientos no se comprenden solamente como la estrecha relación de espacios construidos o aglomerados de personas en espacios reducidos; los asentamientos deben de identificarse como el predominio de la ciudad sobre el campo y todas aquellas manifestaciones que lo configuran, lo cual a su vez responde a cómo se han articulado al modo de producción capitalista. De esta forma, se desarrolló la urbanización de los espacios, la cual, según Castells (2014), es un proceso de organización del espacio que encuentra su base en el desarrollo del modo de producción capitalista¹⁴. Además, responden a las necesidades de vivienda de las personas que buscan dentro de espacios determinados lograr satisfacer todas sus necesidades lo más cerca posible de su lugar de habitación. Es así como:

La urbanización cumple una función importante en este proceso, se convierte en mecanismo por excelencia para que el capital realice su ciclo de reproducción. La urbanización de esta forma pierde su carácter “pasivo” para entrar en una lógica de la producción capitalista del espacio expandiéndose en mayor o menor grado (calidad) de acuerdo con el nivel de lucro que pueda obtenerse a partir de una determinada inversión en un espacio-tiempo dado. En otras palabras, en la medida en que la urbanización capitalista por acción del mercado inmobiliario valoriza el espacio, este se torna consumible (exclusivo) y asequible en proporción con el poder adquisitivo de las diferentes clases sociales (excluyente). La ciudad, no obstante, antecede al capitalismo y su misma urbanización es producto de una historia y de otras formas de organización diferentes a las suscitadas por el desarrollo industrial. (Carmona, 2016, p.395).

De igual forma, la constitución de una geografía urbana acorde con los intereses capitalistas no es sólo la finalidad de los procesos de urbanización, también resulta fundamental la mantención de relaciones sociales y estilos de vida acordes con el poder capitalista. Los espacios necesitan reconocer los recursos con los que cuentan y que sean considerados de mayor valor para el mercado, para así vender más y destacar de otros espacios. Sin embargo, esta competitividad conlleva a la construcción de ciudades que no responden a las demandas de las clases trabajadoras y que, incluso, llega a excluirlas de los espacios que ha construido

¹⁴ El autor indica que esto se debe a dos hechos fundamentales: “1- La descomposición previa de las estructuras sociales agrarias y la emigración de la población hacia los centros urbanos ya existentes, proporcionando la fuerza de trabajo esencial a la industrialización. 2. El paso de una economía doméstica a una economía de manufactura y después a una economía de fábrica, lo que significa al mismo tiempo la concentración de mano de obra, la creación de un mercado y la constitución de un medio industrial.” (pp. 21-22).

colectivamente. De esta forma, se prioriza la generación de urbanizaciones que protejan a los sectores que poseen alto poder adquisitivo porque son los que tienen la capacidad económica de acceder a los centros de consumo culturales y de prestigio social que generan capital de interés para el capitalismo.

5. Urbanizaciones cerradas: modelos habitacionales del modo de producción capitalista

Existe un perfil común entre las urbanizaciones cerradas que se manifiesta en dos aspectos importantes: el primero hace referencia a la seguridad que generan a sus habitantes por medio del aislamiento, por la construcción de murallas y un servicio de vigilancia continuo que regula la entrada y salida de la urbanización; y, como segundo punto, los estilos de vida de las personas que se encuentran dentro de éstas. Es así como, mediante la fragmentación del territorio y la especialización del uso del suelo, el cual corresponde a una mono-funcionalidad residencial¹⁵; se promueve la privacidad y la defensa de la propiedad privada (Cabrales, 2004).

Según indica Cabrales (2004), el auge de las urbanizaciones cerradas se debe a tres factores: la mundialización económica, la globalización y la ineficacia de las políticas sociales en la atención de las necesidades de las poblaciones que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, principalmente condiciones de pobreza.

No obstante, las investigadoras consideran que el modo de producción capitalista, por medio de las políticas neoliberales, ha limitado la intervención de las políticas sociales en las manifestaciones de la cuestión social, lo cual se considera una causa estructural que ha ocasionado el aumento de la pobreza y, de esta manera, la fragmentación del suelo y la pertinencia de la construcción de espacios cerrados, lo cual, asimismo, ha sido una alternativa de vivienda que ha permitido a las poblaciones de medianos y altos ingresos resguardarse de la inseguridad de las ciudades.

No sólo las urbanizaciones cerradas permiten generar sensaciones de seguridad a dichos sectores; sino que contribuyen a la generación de un tipo de desigualdad socioespacial, en la cual “los distintos grupos sociales son tanto clasificados, ordenados y colocados en el espacio en función de su lugar en la estructura social.” (Alvarado y Jiménez, 2014, p. xv). Además, la desigualdad y exclusión que se generan en el acceso a estas viviendas también se reflejan en la

¹⁵ Uso del suelo para la construcción exclusiva de viviendas.

disponibilidad de equipamiento y servicios urbanos, los cuales poseen mayor cercanía y calidad en las zonas de construcción de urbanizaciones cerradas que en espacios fuera de éstas.

En lo que respecta a los estilos de vida de las personas habitantes, Cabrales (2004), indica que “Las urbanizaciones cerradas son una manifestación más de la tendencia hacia el control disciplinario de las relaciones sociales en el espacio físico.” (p. 54). Esta cita permite apreciar que estas urbanizaciones limitan el contacto entre grupos de variados niveles socioeconómicos, enfatizando que las personas residentes establezcan relaciones con otros individuos con características y condiciones similares, lo cual asegura una aparente homogeneidad en el espacio, la cual posee una estrecha vinculación con la generación de sensaciones de seguridad y protección de las amenazas fuera de los muros y de los otros y otras que habitan en la ciudad (Alvarado y Jiménez, 2014).

Alvarado y Jiménez (2014), señalan que los servicios y beneficios ofrecidos por las urbanizaciones cerradas, como los gimnasios, restaurantes, piscinas; y la cercanía a centros de comercio y de consumo, contribuyen a la disminución de la interacción entre los diferentes individuos y la movilización hacia el centro de la ciudad considerada como “insegura”. Además, el acceso limitado a estas urbanizaciones, basado en el poder adquisitivo como requisito indispensable, demuestra un imaginario de “victoria” al sobrevivir al impacto de las repercusiones del modo de producción capitalista (Alvarado y Jiménez, 2014), lo cual, a su vez, permite la invisibilización y naturalización de las relaciones de explotación que subyacen. Por lo tanto, en este proceso se incentiva el valor de la propiedad privada, la adquisición de bienes considerados de prestigio, la búsqueda de protección de la ciudad y de quienes la habitan, en vez de sensibilizar acerca de las situaciones de insatisfacción de necesidades e incumplimiento de derechos humanos por las que se encuentra atravesando un gran sector de la población que están perdiendo la lucha por sobrevivir en este modo de producción capitalista.

Se puede apreciar que el proceso de regulación y construcción de urbanizaciones cerradas, se articula con el modo de producción capitalista, lo cual permite contemplarlas como un conjunto de mercancías que incorporan la vivienda y otros bienes de lujo en la dinámica de acumulación de capital por parte de la clase burguesa. Además, a través de un proceso de segregación socioespacial, su surgimiento, más allá de cumplir con los fines de cualquier vivienda, se transforma en un modo de generación y reproducción de condiciones desiguales que no sólo modifica la morfología urbana, sino también la manera en que se configuran las

relaciones sociales. A partir de lo anterior, se reconoce la pertinencia del Estado dentro del modo de producción capitalista y cómo, por medio de normativas de planificación urbana, se plantea la forma en la cual se debe comprender, organizar y desarrollar las ciudades, de acuerdo a una distribución espacial y a un ordenamiento territorial injusto que busca el beneficio capitalista.

De esta manera, se sintetiza que, para efectos de la presente investigación, el modo de producción capitalista requiere que el Estado sea protector de la propiedad privada y garantice que la vivienda sea contemplada como una mercancía, para asegurar condiciones de producción y acumulación de capital. Para lo cual, es necesario impulsar la planificación urbana como un mecanismo para materializar los intereses capitalistas en el espacio, empleando a la planificación urbana y a la normativa como instrumentos que permiten la división estratégica del territorio según los intereses capitalistas y la legitimación social de estructuras que producen segregación socio-residencial. Contribuye a construir ciudades como objetos de consumo, pero que, al mismo tiempo, se convierten en engranajes relevantes para realizar procesos de producción de mayor escala que generan espacios consumibles que posibilitan el crecimiento del capital. Asimismo, se identifica la construcción de urbanizaciones cerradas¹⁶ como proyectos habitacionales que aumentan el valor de los espacios, son bienes de consumo que generan más valor para el mercado, lo que implica un mayor acúmulo de capital por parte de la clase burguesa dueña de empresas inmobiliarias y de construcción.

El conjunto de categorías presentes en este apartado, expone el fundamento teórico-metodológico que sustenta esta investigación. Se propone que, para comprender el surgimiento y la finalidad de las urbanizaciones cerradas, se debe analizar cómo el modo de producción capitalista configura al Estado, las políticas sociales, las normativas en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial para desarrollar un modelo de ciudad que utiliza al espacio urbano y a las urbanizaciones cerradas como productos generadores de capital.

6. Fundamento metodológico del objeto de estudio

Partiendo del proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas en el área Metropolitana de San José, con relación a la normativa nacional como objeto de estudio de la presente investigación. El método permite la aproximación al movimiento real del objeto

¹⁶ Es importante señalar que en las urbanizaciones cerradas existe una particularidad, ya no es solo una vivienda la que se convierte en mercancía, sino el conjunto de viviendas se convierte en una mercancía “más poderosa”.

de estudio, convirtiendo aquello que era desconocido de este y que motivó la investigación en nuevo conocimiento que es adquirido y que permite comprender de mejor manera al objeto; sin embargo, este mismo proceso ocasiona que surjan nuevas interrogantes que requerirán de más aproximaciones para ser contestadas, debido a que el objeto de toda investigación forma parte de una totalidad histórica y dinámica que lo transforma constantemente y lo particulariza de acuerdo a condiciones históricas determinadas:

Tal como lo que conocemos es una producción histórico-social, lo desconocido a ser investigado también lo es; al menos en el sentido de que sólo podemos dirigirnos a lo desconocido a partir de aquello que ya conocemos. Esta relación entre lo ya conocido y lo aún por ser conocido no es de modo alguno necesariamente lineal y continua (...) Conocimiento y desconocido a ser investigado son polos distintos de una misma procesualidad, cual sea, la trayectoria histórico-social de la humanidad en el sentido de reproducir en la conciencia, de una forma cada vez más aproximada, las determinaciones de la realidad. (Lessa, 2000, p. 202).

Para el abordaje del objeto de estudio se seleccionará el método que permita dilucidar su movimiento real, evitando desarrollar la investigación bajo un método apriorístico que parta primero de la subjetividad de las personas investigadoras, para luego estudiar las determinaciones de la realidad que particularizan a dicho objeto. Como indica Lessa (2000):

son las determinaciones del objeto investigado que determinarán, al fin y al cabo, cuáles son los procedimientos metodológicos más adecuados para su desvelamiento. En otras palabras, será siempre la esfera ontológica (las determinaciones más generales del objeto investigado) la que determinará la metodología. (p. 205).

Como la totalidad es compleja porque es histórica, en ella se sintetizan y se articulan de manera constante y contradictoria múltiples categorías mediadoras que la vuelven más heterogénea y compleja a la estructura original (Lessa, 2000). Además, el objeto de estudio debe contemplarse como un fenómeno social producto de un proceso histórico y no como un hecho aislado.

O sea, en el estudio de cualquier categoría, sea ella más genérica o más particular, el aspecto decisivo es el descubrimiento de la procesualidad histórica que articula su génesis con su configuración presente. Conocer el objeto significa también conocer el proceso histórico que le es consubstancial — y no apenas su forma presente, como si ésta no poseyera historia. (Lessa, 2000, p. 208).

A partir de lo anterior, el estudio del proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas y su relación con la normativa nacional, implica realizar un análisis histórico para comprender su génesis y las determinaciones que adquiere durante el periodo de estudio, dicho de otra forma su abordaje genético, con la finalidad de comprender y desvelar

lo desconocido, partiendo del supuesto de que para lograrlo efectivamente, es necesario considerarlo como un producto histórico en constante transformación y que se encuentra articulado estrecha y contradictoriamente con otras categorías que también son históricas. Según Lessa (2000), cualquier objeto de estudio es siempre una síntesis de múltiples determinaciones universales y singulares.

En cuanto a las determinaciones universales, éstas colocan al modo de producción capitalista como ley universal que configura las relaciones sociales y de producción de la sociedad de acuerdo a los intereses de la clase burguesa, de esta forma este modo de producción se convierte en una categoría transversal que debe analizarse para comprender la totalidad en la que se ubica el objeto de estudio. Por lo tanto, la normativa en materia de construcción y regulación de urbanizaciones cerradas tiene como finalidad perpetuar el proceso de construcción de éstas para incrementar la acumulación de capital, mediante la protección de la propiedad privada.

Mientras que la esfera de la singularidad, se materializa principalmente en la vida cotidiana, en la cual las leyes universales se presentan como hechos aislados, inmediatos y donde cada una se explica por sí misma (Pontes, 2003). Por ejemplo, los intereses capitalistas se ocultan bajo la naturalización del “bien común” como un objetivo del Estado que, por medio de los instrumentos jurídico-legales, pretende reconocer y exigir el cumplimiento del derecho a una vivienda de las personas sin importar sus condiciones socio-económicas, culturales, políticas, de género, etc.

El método pretende analizar la dialéctica entre lo universal y lo singular, debido a que, de esa forma, se encuentra la particularidad del objeto de estudio, dicho de otra forma, se releva la expresión lógica de las categorías de mediación entre las personas en su singularidad y la sociedad o, como indica Pontes (2003): “Es en ese campo de mediaciones que los hechos singulares se vitalizan con las grandes leyes tendenciales de la universalidad, y dialécticamente las leyes universales se saturan de realidad.” (p. 210). A su vez, la particularidad permite determinar el movimiento real e histórico de un fenómeno social, debido a que:

La captura que hace la razón de los sistemas de mediaciones (ocultos bajo los hechos sociales) permite a través de aproximaciones sucesivas ir negando la factualidad/inmediaticidad y develar las fuerzas y procesos que determinan la génesis (nacimiento) y el modo de ser (funcionamiento) de los complejos y fenómenos que existen en una determinada sociedad. (Pontes, 2003, p. 210).

La cita anterior permite comprender que, conforme avanza la investigación, el método permitirá analizar el abordaje genético del objeto de estudio, revelando poco a poco las mediaciones que permiten profundizar en el conocimiento de lo desconocido, pero también, va a ser necesario pasar de ese ámbito abstracto en el que se articulan las mediaciones encontradas, al plano concreto para analizar desde el nuevo conocimiento adquirido el objeto de estudio en su vinculación con otras categorías que influyen en su procesualidad histórica.

Como todo lo construido por los seres humanos es reflejo de su contexto, es imperante investigar estas mediaciones para evitar una comprensión reducida y a-histórica del objeto de estudio, que no permita trascender de lo fenoménico a la esencia. Según Kosik (1979), la realidad es la articulación de dos unidades: el fenómeno y la esencia. El fenómeno corresponde a aquello que es perceptible inmediatamente y que se manifiesta con más frecuencia; sólo comprendiéndolo se tiene acceso a la esencia de un objeto. Contrariamente, la esencia permanece oculta y no se manifiesta de manera directa, por lo que, para descubrirla y dilucidarla, es necesario la filosofía y la ciencia. El mismo autor señala:

Tal ocultación no puede ser absoluta: si [el ser humano], en general, busca la estructura de las cosas y quiere escrutar la cosa “misma”, para que pueda descubrir la esencia oculta o la estructura de la realidad, debe ya poseer necesariamente antes de iniciar cualquier indagación cierta conciencia de que existe algo como la estructura de la cosa, su esencia, la “cosa misma”; es decir, debe saber que, a diferencia de los fenómenos, que se manifiestan inmediatamente, existe una verdad oculta de la cosa. (p. 29).

Por esa razón, se estudia e indaga las bases históricas del objeto de estudio, así como su desarrollo, para lograr de esta manera entenderlo en la realidad e iniciar un proceso de construcción del conocimiento en materia de planificación urbana y de sus elementos vinculantes, dando como resultado que, entre mayor acercamiento, crece lo desconocido.

Se ha identificado que desde los años noventa ha habido un aumento en la construcción de urbanizaciones cerradas, debido a que éstas se convierten en una solución de vivienda para ciertas poblaciones, especialmente de ingresos económicos medios y altos, ante la inseguridad ciudadana que se ha incrementado en los centros urbanos (Alvarado y Jiménez, 2014). A pesar de esto, la GAM continúa siendo un espacio idóneo para la construcción de viviendas por la cercanía con las empresas productivas y los centros de comercio; por lo que, según FUPROVI (2017), partiendo de los informes realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para el año 2011, el 51,5% de la población residía en la GAM, el 51,2% de las

viviendas estaban en esta región y el 51,4% de los hogares; cifras que han presentado un crecimiento continuo desde el año 1984.

Debido a la concentración de viviendas en la GAM, surgió una serie de incógnitas relacionadas con la regulación de la construcción de los modelos habitacionales, principalmente las urbanizaciones cerradas. Según indica Programa Estado de la Nación (2004), de todas las áreas metropolitanas que conforman la GAM, el Área Metropolitana de San José es la que incorpora cantones como San José, Escazú, Tibás, Curridabat y Montes de Oca, los cuales registran la mayor cantidad de construcción de urbanizaciones cerradas. Esta razón motivó la selección de esta división político-administrativa del territorio nacional, para así contextualizar y delimitar los procesos de regulación de edificación de estas estructuras residenciales.¹⁷

La delimitación temporal de la investigación es de 1950 a 2013. Las razones que subyacen esta decisión hacen referencia a periodos determinantes del proceso histórico del país, en los cuales se formulan las normativas en materia de planificación urbana y urbanizaciones cerradas que serán sustento del análisis de la presente investigación: la Ley de Planificación Urbana de 1968; la Ley Orgánica del INVU de 1954; la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio de 1999 y la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030; así como procesos iniciales de creación e implementación de los planes reguladores en algunos cantones, a partir de 1990. Otro aspecto fundamental, es que en este periodo es posible apreciar un cambio estructural del espacio urbano, el cual presentará desafíos a la sociedad según las modificaciones que ocurren a nivel estatal durante el Estado de Bienestar y más adelante con la adopción de las políticas neoliberales.

De esta manera, se realizó un acercamiento al objeto de investigación o como indica Lessa (2000), el “camino de ida” que permitió comprender la realidad del objeto de estudio y

¹⁷ Es importante indicar que en el diseño de Trabajo Final de Graduación original se había decidido investigar las Municipalidades de Belén y Heredia; sin embargo, durante la emergencia nacional por el COVID-19, fue necesario replantear la estrategia metodológica, por lo que, debido a las órdenes sanitarias y al riesgo de contagio, se tuvo que utilizar técnicas metodológicas que fueran efectivas para desarrollar un proceso investigativo a la distancia, así como fuentes que estuvieran accesibles de forma virtual. De esta manera, la coyuntura por la pandemia direccionó la investigación a seleccionar un espacio que contara con información fácilmente accesible, esto contribuyó a la selección del Área Metropolitana de San José para la delimitación espacial de esta investigación.

cómo se configura en el medio social. Para esto, la información consultada proviene de fuentes primarias y secundarias, las cuales se presentan a continuación:

Figura 1
Fuentes consultadas en el proceso investigativo



Fuente: Elaboración Propia a partir del desarrollo de la investigación.¹⁸

Después de haber realizado la revisión bibliográfica anterior, se comienza a integrar la información, en la que se intenta develar la relación de los elementos simples entre sí con la totalidad concreta de la cual forman parte. Como parte del proceso de investigación primeramente se realizó una indagación de las tesis vinculantes con el tema de estudio para identificar qué se ha estudiado y qué vacíos existen para poder concretar el objeto de estudio, por lo que se revisaron documentos de las bibliotecas de la Universidad de Costa Rica mediante la base de datos del Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (SIBDI), logrando así el desarrollo del estado de la cuestión.

Para el desarrollo de la Aproximación Teórico-Methodológica, se utilizaron documentos de fuentes secundarias como: libros, revistas científicas y trabajos finales de graduación sobre las categorías de estudio, lo cual implicó una lectura profunda de los principales autores y

¹⁸ Fue necesario realizar llamadas telefónicas a los gobiernos locales y a instituciones vinculantes para aclarar cierta información con la finalidad de constatar lo ya conocido y reforzar el análisis del objeto de estudio.

autoras vinculados con el tema de planificación urbana, modo de producción capitalista, ciudad, espacio, urbanizaciones cerradas, Estado moderno y política social, para lograr sustentar la comprensión teórica de dichas categorías. Un elemento importante de señalar es que durante este proceso fue complejo la búsqueda de autores sobre el tema, debido a que en Trabajo Social no se han realizado investigaciones al respecto, lo cual implicó realizar una búsqueda exhaustiva de fuentes teóricas y con una perspectiva teórica marxista de otras profesiones como Sociología, Geografía, entre otras. Dentro de los principales autores analizados se resaltan: Henri Lefebvre, David Harvey, Jorge Mario Carmona, entre otros autores.

Para el desarrollo de la reconstrucción histórica de la normativa nacional en materia de vivienda, urbanización y planificación urbana, como parte del segundo capítulo; se indagó la normativa vinculante con el proceso, esta se recolectó del Sistema Costarricense de Información Jurídica, por medio de su página web¹⁹, además se buscó información en las páginas oficiales de las diversas instituciones tales como: INVU, MIDEPLAN, MIVAH, CFIA, SETENA, SENARA, entre las principales, para poder hacer una comprensión de la creación de dichas leyes. De igual manera se utilizaron fuentes secundarias para poder contextualizar el surgimiento de la normativa, buscando entender qué ocurría en el país en tales períodos, así como qué factores políticos, económicos y sociales influyeron en la creación de las leyes e instituciones.

Con lo anterior se desarrolló el tercer capítulo, en el cual se identificó el papel de las y los diversos actores sociales en el proceso de regulación en materia de construcción de urbanizaciones cerradas, esta selección se realizó basándose en las instituciones que aparecen en la normativa en materia de vivienda y planificación urbana estudiada. El análisis partió de las instituciones que poseen una mayor injerencia a nivel nacional para luego ir presentando a los actores que tienen una mayor presencia en lo regional y local, de esta forma la investigación pretende guiar a la persona lectora de lo más general a lo más específico, mostrando las responsabilidades que la normativa establece a nivel país y para cada cantón, evidenciando algunas contradicciones que impiden el cumplimiento del cuerpo legal y la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas.

¹⁹ Sitio Web: www.pgrweb.go.cr/scij/

Sumado a lo anterior, en el capítulo 4 se desarrolló un análisis de la articulación de los tres capítulos anteriores, por medio de la identificación de los desafíos y alcances de la normativa en materia de planificación urbana en la construcción de urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José, plasmando el conocimiento adquirido en el proceso de ida y vuelta.

En cuanto a las limitaciones, para el año 2020, el proceso de investigación se vio afectado por la declaratoria de emergencia nacional a raíz de la pandemia por Covid-19. Tal acontecimiento implicó el cierre de instituciones estatales, así como la prohibición y limitación de la circulación en el país, lo cual impidió la realización de entrevistas a personas funcionarias de los departamentos de planificación urbana de las municipalidades del Área Metropolitana de San José y del Instituto de Vivienda y Urbanismo según se había planteado al inicio de la investigación. Con la nueva realidad costarricense, fue necesario recurrir a medios digitales para la obtención de información, surgiendo así varias limitaciones importantes, como el poco interés por parte de las instituciones en brindar la información solicitada, esto debido a que en varias ocasiones la respuesta telefónica fue imposible, muchos correos electrónicos no fueron contestados e inclusive en el momento de comunicarse el o la funcionaria a cargo se encontraba de vacaciones. Sumado a lo anterior, principalmente en las municipalidades, la respuesta ante la posibilidad de contacto con las personas funcionarias fue la siguiente: “en la página de la municipalidad encontrará la información que solicita”, y no necesariamente ésta aparecía en los sitios web oficiales de forma clara.

Para la investigación fue necesario realizar el proceso de ida y vuelta en muchas ocasiones, debido a que una vez se analizaba la información suministrada por las fuentes primarias y secundarias según las particularidades del objeto de estudio, surgían nuevas interrogantes y aspectos desconocidos que requerían de la búsqueda de nuevas fuentes para ir develando y comprendiendo de manera más fiel el movimiento histórico del objeto de estudio. La comprensión teórica del espacio urbano; la construcción de las ciudades; y la explicación de las urbanizaciones cerradas como modelos habitacionales que no sólo modifican el espacio urbano, sino las relaciones sociales. Todas las categorías permitirán comprender la particularidad de este proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas en un espacio delimitado, el Área Metropolitana de San José, y un periodo de tiempo específico (1950-2013). Para lo cual será necesario comprender cómo el

contexto estructura de formas diferentes el espacio urbano, la ciudad, los patrones de consumo, las políticas y las viviendas, lo cual será abordado en el próximo capítulo.

Capítulo II: Reconstrucción histórica de la normativa nacional en materia de vivienda, urbanización y planificación urbana

La ciudad contemporánea es exhibida por sus dirigentes como escenario para el consumo y como medio de producción, es decir, se construye para que sea usada y consumida por un sector o clase social. El espacio urbano se distribuye según el uso productivo que se le da, por ello su planificación va desde el centro a la periferia, de acuerdo a la apropiación y localización de los espacios. (Rodríguez, 2011, p.13)

El presente capítulo se enfoca en cómo las condiciones de la totalidad social permiten la formulación de normativas que influyen en la distribución y uso del espacio para la construcción de ciertos tipos de vivienda, de acuerdo a lo que requiere el modo de producción capitalista para su reproducción, partiendo de que:

el “modo de habitar” de los hogares y las familias es producto de determinaciones económicas, tecnológicas y socioculturales y depende de las políticas públicas, entre éstas, las relativas al desarrollo urbano, expansión del equipamiento colectivo, acceso a la tierra y financiamiento para la construcción. (Campos, 2008, p. 267).

Asimismo, la aplicación de este cuerpo de leyes ha contribuido a generar una realidad social en la que impera la segregación socio-residencial y la acumulación de riqueza, manifestadas en la construcción y distribución de ciudades costarricenses marcadas por la desigualdad. Las normativas en materia de planificación urbana y los instrumentos empleados para ese fin, como los planes reguladores, fragmentan el suelo de acuerdo a los intereses de la burguesía y las exigencias del mercado, lo cual facilita la construcción de modelos habitacionales y centros comerciales que favorecen la reproducción del poder socioeconómico, colocando las necesidades de las personas en condición de vulnerabilidad social en un segundo plano.

La particularidad de la normativa en la historia costarricense es fundamental para la comprensión de las medidas adoptadas por el Estado en la atención de conflictos sociales, de los cuales la vivienda²⁰ no es una excepción. Para el caso de Costa Rica, el país se caracteriza

²⁰ Es importante aclarar que la presente investigación no pretende profundizar en la amplia gama de políticas públicas y sociales que se han desarrollado en la historia costarricense en el tema de vivienda. Sin embargo, como los procesos de urbanización presentan su auge hasta en 1950 y, para el caso específico de las urbanizaciones cerradas, en la última década del siglo XX; es menester explicar la función que se le adjudica a la vivienda y al

por centralizar tempranamente los asuntos públicos y la canalización del descontento social por medio de las leyes (Díaz, 2015). Además, “El civilismo, que tendió a normalizar la contienda política, fortaleció el papel jugado por la ley, lo que facilitó la extensión de una serie de libertades y derechos para la sociedad en su conjunto.” (Molina, 1961, p.48).

El análisis se realiza en diversos períodos históricos²¹ los cuales provocan cambios en el Estado, principalmente en la generación de políticas de vivienda y normativa en materia de construcción de urbanizaciones cerradas y planificación urbana, las cuales permitieron el desarrollo y distribución de la ciudad. Se aborda los siguientes periodos:

- Los siglos XVII y XVIII analizando los principales aportes de la época precolombina y colonial en materia de vivienda y distribución del espacio.
- La expansión del café como hito de suma importancia a nivel económico que impulsó la privatización de la tierra y condicionó el surgimiento del espacio urbano en las principales ciudades del país.
- Las reformas liberales, como elementos de transición en la conformación de la economía social.
- Efectos del conflicto social entre 1915 y 1949.
- El periodo de los primeros inicios de la planificación urbana con el establecimiento del Estado de Bienestar, periodo clave en el cual se crean la Ley Orgánica del Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) que rige en 1954 y la Ley de Planificación Urbana de 1968.
- El periodo de 1991 al 2013 como el momento histórico en que se consolida el neoliberalismo y se crea la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, en el año 2014, siendo la primera política pública del país en esta materia que pretende impulsar la vivienda sustentable e inclusiva para todos los estratos socioeconómicos.

desarrollo urbano en los periodos de estudio, para una mejor comprensión de cómo surgen las urbanizaciones cerradas como nuevos modelos habitacionales y la normativa que regula su construcción.

²¹ Ver anexos 1 y 2.

Este capítulo pretende realizar una reconstrucción histórica de los principales hitos que particularizan el desarrollo urbano de la Área Metropolitana de San José y que condicionan la formulación de normativas en materia de planificación urbana, vivienda y urbanizaciones cerradas. La información recopilada de las fuentes primarias y secundarias tiene la finalidad de comprender el movimiento histórico del objeto de estudio, por lo que el análisis de las determinaciones se aborda en los siguientes capítulos.

1. La distribución del espacio urbano: época precolombina y colonial (siglos XVII y XVIII)

El primer hito histórico se encuentra en la época precolombina, en la cual, la ubicación espacial de los asentamientos humanos de la cultura indígena Chorotega, se caracterizaban por una diferenciación del espacio según clase social: las familias más importantes ocupaban viviendas localizadas alrededor de plazas en las que se realizaban los cultos ceremoniales; mientras que, en las zonas periféricas, se aglomeraban el resto de las familias, consideradas como plebeyas (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1988).

Las poblaciones originales se construyeron según dos elementos: su situación geográfica y las facilidades para la siembra. Los espacios estaban divididos en numerosas parcialidades regidas por caciques feudatarios; sin embargo, se puede decir que cada familia se gobernaba aparte, pero todos acataban la autoridad suprema del cacique, que vivía rodeado de una corte de señores. Con lo cual se identifica la figura del cacique y la corte, como los primeros encargados de ordenar el territorio (Fernández, 1941).

La división de la población fue marcada por pequeños pueblos dirigidos por caciques que establecieron un centro de reunión donde se realizaban las actividades. Además, en esta época la forma en que se organizaba el territorio es marcada por la poca aglomeración de población en los espacios, dado que entre viviendas se marcaba una distancia considerable y el centro de población se ubicaba alrededor de la vivienda del cacique (Fernández, 1941). Posteriormente, en la época colonial, las repercusiones de la colonización española no tardaron en manifestarse:

Sobre las ruinas humeantes de los pueblos conquistados levantaban los españoles ciudades; tan pronto como les era permitido envainar la espada, y a menudo con ella todavía en la mano, no sólo emprenden el laboreo de las minas sino también la labranza de la tierra. (Fernández, 1941, p.2).

Las primeras ciudades se establecieron en los espacios utilizados por los pueblos originarios, por su riqueza en la tierra para la siembra y la facilidad de acceso a los recursos. Sin embargo, las distancias entre pueblos limitaban la asistencia y participación a las ceremonias religiosas para las y los españoles, debido a que, como indica INVU (1988), ante las largas distancias, el mal estado de los caminos, el peligro de un ataque por parte de la población indígena, entre otros, provocó la necesidad de construir nuevas ciudades en el Valle Intermontano Central con mayor cercanía a las ermitas. La construcción de los asentamientos humanos responde a las necesidades religiosas de las clases que ostentan el poder en la época, siendo en este caso la población española, caracterizándose por:

un patrón definido; construyéndose de primero la iglesia y otros edificios públicos alrededor de lo que podría llamarse, a similitud de las poblaciones españolas, la Plaza Mayor. La concepción urbanística de ellas era muy simple y consistía en cuadrantes a semejanza de un tablero de ajedrez. Las viviendas se construían en las cuadras destinadas para ello (...). (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1988, pp. 5-6).

Como segundo aspecto, existe un incipiente ordenamiento territorial en el periodo que replica el modelo español de estructurar los espacios en cuadrantes, posicionando las viviendas y otros edificios alrededor de la Iglesia (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1988), la cual corresponde a la institución de poder que controla las relaciones sociales, las sanciones, la moralidad, la cultura y los patrones de comportamiento y pensamiento que se integran a la vida cotidiana de esa época.

Con el fracaso de la encomienda y la esclavitud, que constituyeron las formas de explotación de la mano de obra indígena durante la colonia y, posteriormente a 1700, la movilización del campesinado criollo y mestizo hacia la Meseta Central²², en la cual se asentaron y, mediante composiciones colectivas con la Colonia y otros actores claves, consolidaron sus derechos sobre la tierra (Molina, 1961); se comienza a gestar en el siglo XIX un nuevo panorama político, social y económico del país que permitirá no sólo el surgimiento de la oligarquía cafetalera, grupo hegemónico de la época que controló el sistema económico basado en el modelo agroexportador; sino que se identifican cambios en el uso del suelo y una planificación incipiente basada en las necesidades del modo de producción capitalista.

²² Espacio comprendido entre los contornos de Alajuela y Cartago.

2. La expansión del café, consolidación del capitalismo agrario y efectos en el entorno urbano (1821-1890)

El periodo de expansión y producción del cultivo de café tiene un papel determinante en la forma en que se distribuyeron las tierras en esa época y su influencia en la transformación de los territorios y la privatización de la tierra. Asimismo, el periodo entre 1821 y 1850 correspondió al inicio de la transición hacia el nuevo sistema económico y social, mientras que el lapso de 1850-1890 supuso su consolidación.

Este primer proceso de transición, según indica Molina (1961), necesitó de una serie de condiciones históricas que iniciaron entre 1690 y 1750, de las cuales resaltan: el fracaso de la encomienda y de la esclavitud; el cultivo y exportación del café. Como indica el mismo autor, “la expansión del café, eje del temprano capitalismo agroexportador, supuso a la vez una transformación global de la estructura económica y social legada por la colonia.” (p.2).

En 1821 predominaba en la Meseta Central la ganadería y la producción de subsistencia. El pilar de esta última fue la propiedad comunal de la tierra, en la cual el campesinado tenía acceso a una chacara²³ y, al mismo tiempo, podía aprovechar los recursos disponibles del terreno colectivo (Molina, 1961). Es fundamental resaltar que la utilización del suelo era regulado por medio de reglamentos creados por la misma comunidad y se caracterizaba porque el acceso a los medios de producción, como la cantidad de tierra asequible, de utensilios para fines agrícolas y/o ganado, se basaba en la posición de las personas en la pirámide social.

De esta forma, Molina (1961) indica que los labriegos empobrecidos, que conformaban la base de dicha pirámide, poseían un acceso reducido y precario a la tierra; continuando con el siguiente estrato socioeconómico, el campesino medio tenía a disposición mejores herramientas agrícolas, ganado y más terreno que los labriegos; mientras que, los agricultores acomodados, que se ubicaban en la cúspide de la pirámide, contaban con extensa tierra y ganado, combinaban la agricultura de subsistencia con actividades comerciales y poseían molinos y trapiches que, para la época, era la tecnología más avanzada en agricultura. Además, es importante señalar que la distribución desigual del territorio a raíz de los intereses de su

²³ Según indica Molina (1961), la chacara corresponde al espacio dentro de la comunidad aldeana, en la cual el campesinado tenía acceso para utilizarla en labores agropecuarias y de fabricación de artesanías sencillas. Además, este terreno privado del campesino le permitía involucrarse en actividades comerciales, una vez satisfechas las necesidades de la familia.

apropiación para el cultivo agrícola es el resultado de la desamortización de bienes eclesiásticos y de las tierras comunales antes de 1800, promoviendo la privatización de la tierra (Pérez y Samper, 1994).

Por su parte la colonización agrícola²⁴ propició el comercio y, por lo tanto, el surgimiento de la figura del comerciante, el cual controló la circulación mercantil y explotó al labriego por medio de un intercambio desigual utilizando, principalmente, la ganancia de la enajenación: compraba barato los productos agrícolas²⁵ y los vendía caro (Molina, 1961). De esta forma, se asientan las bases económicas para el surgimiento del capitalismo agrario surgiendo la figura del comerciante como el actor más poderoso de la estructura social del siglo XVIII, el cual se involucra en el área de la producción, modificando el espacio urbano para el cultivo y distribución del café. Es así como, entre 1850 y 1890 se da la consolidación del capitalismo agrario en Costa Rica (Acuña y Molina, 1991).

Dicha transformación económica y social en ese periodo es impulsada a su vez por los fracasos anteriores en la producción de los diversos cultivos que se impulsaron, lo que implicó un empobrecimiento en las condiciones del país, tal y como hace mención Acuña y Molina (1948):

La Costa Rica del ocaso colonial era una provincia pobre y marginal del agonizante imperio español, que intentaba, desde el siglo XVIII por lo menos, alcanzar una estable vinculación externa. El cacao no lo logró. El tabaco tampoco. La minería entre 1821 y 1843, y el palo Brasil entre 1820 y 1840, fracasaron igualmente. El único producto que lo consiguió fue el café. El "grano de oro" permitió realizar el sueño secular de integrar el país al mercado mundial, dominado por el capital industrial británico (p. 78).

Estos fracasos sumados al éxito comercial del cultivo del café, impulsó la concentración de propiedades de producción cafetaleras en la Meseta Central, particularmente en San José²⁶,

²⁴ Se comenzó a expandir al este y, principalmente, al noroeste del Valle Central, abarcando las ciudades actuales de San Ramón y Turrialba.

²⁵ Durante esa época, los productos de mayor auge para la comercialización fueron el tabaco, cacao, algunas artesanías, carne, queso, sebo, cueros, entre otros (Molina, 1961).

²⁶ Según indica Molina (1961), el campesino vende sus tierras a los emergentes capitalistas agrarios por diversas razones: tras la muerte de los progenitores, la familia decide vender un fundo completo porque era más lucrativo que tener dominio de un terreno de pequeñas dimensiones; vendían la propiedad para emigrar a frentes de colonización, como era la zona oeste del país; o preferían vender una parcela bien ubicada y, por consiguiente, cara para habitar en otro sitio más alejado. Estas acciones brindaron mayor acceso a las clases hegemónicas de la época a la tierra y, por consiguiente, para el cultivo de productos, lo cual permitió consolidar la producción capitalista, sus ganancias y el dominio de medios de producción.

esto debido a la cercanía con zonas de reciente colonización, lo que permitía un mayor acceso a mano de obra de familias campesinas (Molina, 1961).

El aumento demográfico que se empieza a manifestar en las principales ciudades del país. Para 1821, se estima que el 80% de la población total de Costa Rica se concentra en las provincias de mayor auge económico: Cartago, San José, Alajuela y Heredia (Carvajal y Vargas, 1987). En el cuadro 1 se muestran los datos para el año 1844.

Cuadro 1
Número de habitantes según provincia de Costa Rica en 1844

Provincia	Número de habitantes
San José	6 497
Cartago	5 525
Alajuela	2 314
Heredia	2 594
Total	16 930

Fuente: Elaboración propia a partir de Carvajal y Vargas (1987).

No es coincidencia que San José albergó el mayor número de habitantes y, al mismo tiempo, concentró la mayor cantidad de propiedades destinadas a la producción cafetalera, esto debido a que, conforme se consolidó este modelo agroexportador, anteriores formas de producción adoptaron cada vez más los modelos capitalistas. Como mencionan Carvajal y Vargas (1987), “...el desarrollo de las ciudades, pese a constituir núcleos urbanos consolidados y concentrar actividades económicas, su existencia y funcionamiento está estrechamente ligado a la consolidación del monocultivo.” (p. 74).

De esta forma, San José se establece como centro de la producción agroexportadora y, con el asentamiento de la burguesía agraria y las familias campesinas en 1850, se delimita el espacio geográfico de la siguiente manera: al norte se ubican los barrios populares de Paso de la Vaca y la Factoría; al sureste La Puebla, El Laberinto, El Chorro y El Panteón, barrios habitados por personas de bajos recursos económicos como artesanos y obreros (Fumero, 1958). Además, en San José se desarrolla la mayoría de las actividades económicas de la época,

tales como: compañías comerciales, la creación y apertura de tiendas, almacenes y talleres artesanales, entre otras²⁷ (Molina, 1961).

Aparte del crecimiento económico y comercial, el modo de producción capitalista fue protegiendo sus intereses por medio del Estado:

El naciente Estado concentró el esfuerzo institucional en favorecer la transformación socioeconómica. La tarea era triple internamente: estimular la privatización del suelo y el cultivo del café; dotar al proyecto agroexportador de la infraestructura básica que necesitaba; y reorganizar y actualizar la legislación existente, con el fin de adecuarla al mundo nuevo que nacía. La emergente burguesía agroexportadora, es cierto, monopolizó el Poder Ejecutivo y los agricultores ricos se sirvieron de las municipalidades²⁸ para beneficio propio. (Molina, 1961, p. 30).

El mismo autor (1961) asegura que la relación estrecha entre el Estado y el capitalismo agrario se consolidó luego de 1850, lo que permitió a la burguesía agroexportadora crecer y dominar aún más las esferas económicas, políticas y sociales. Se inician una serie de medidas para el logro de dichos objetivos, en los que se puede mencionar la centralización del poder, principalmente en el Ejecutivo, en detrimento del Legislativo y Judicial²⁹ y, para el caso del desarrollo municipal, su incidencia en el plano político se definió por medio de la Constitución de 1848, la cual:

creó por primera vez la actual división territorial-administrativa dividiendo el territorio de la República en provincias, cantones y distritos y estableciendo las municipalidades en cada cantón; sin embargo esta disposición de rango constitucional sería violada por el Presidente Juan Rafael Mora Porras, quien mediante un decreto en 1857 redujo las municipalidades a las cabeceras de provincias. (Araya y Albarracín, 1986, p. 53).

Sin embargo, con el golpe de Estado que resultó en el fusilamiento del presidente Mora en 1859, se convoca a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución, la cual fue promulgada en diciembre de ese mismo año. Aunque se seguía imponiendo el Poder

²⁷ Según indica Díaz (2015), la ciudad de San José se caracterizó también por “mostrar nuevos hoteles, fondas, restaurantes, clubes, boticas, alquileres de casas y otros locales en donde se hizo posible comprar mercadería tan variada que iba de las medicinas a artículos para el hogar y uso personal.” (p.15).

Es importante indicar que la capital no resaltó solamente por su poder comercial y la cantidad de servicios disponibles, sino también por el despliegue de una cultura urbana acorde con el nacionalismo que se impulsó, principalmente, por las reformas liberales; ver más adelante en el siguiente apartado.

²⁸ “A fines de la colonia, cada una de las poblaciones principales de la Meseta (Cartago, Heredia, San José y Alajuela) contaba con su propio cabildo, dominado por los comerciantes y hacendados principales del lugar. Tras la Independencia, se inició el proceso de centralización del poder, primero con la creación de las Juntas Gubernativas y luego con la Jefatura del Estado.” (Molina, 1997, p. 33).

²⁹ Ver Díaz (2015).

Ejecutivo sobre los municipios³⁰, se estipulan las funciones de estos durante el periodo de 1848 a 1870:

la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia, la formación y conservación del registro cívico y del censo de la población (...) proveer servicios básicos a los habitantes de sus administraciones (...) educación, la apertura de nuevos caminos y la composición y reparación de calles y caminos y de la formación de puentes y calzadas (...) también promover la agricultura, la industria y el comercio en el ámbito provincial (...). (Araya y Albarracín, 1986, p.54).

De esta forma, se vislumbra que la división territorial realizada en la época y que permitió dar inicio a un ordenamiento de los territorios, se originó principalmente por aspectos políticos-administrativos, en el que las municipalidades adquieren un rol preponderante en la organización de sus respectivos espacios locales, pero, más allá de sus intereses propios, respondieron a los del Estado y, por consiguiente, a los de la burguesía agroexportadora.

El mejoramiento de la infraestructura vial produjo la creación de caminos para facilitar el transporte y la comunicación entre las provincias, según las necesidades de la producción de café. Por lo tanto, se crearon caminos de grava para conectar las fincas con los beneficios y éstos con los sitios determinados para la exportación de productos³¹, permitiendo la comercialización y la movilización de las personas (Carvajal y Vargas, 1987).

Entre otras de las repercusiones que ocurren en la nación a partir de la alianza del Estado con la burguesía cafetalera, se aprecia cómo cambia la regularización del suelo conforme se consolida el modelo agroexportador, debido a que las tierras, que antes eran utilizadas para el consumo privado de la familia campesina y su espacio local, se comienzan a concentrar en menos manos, lo que ocasiona un acaparamiento del suelo en la burguesía y una creciente privatización de las tierras para el cultivo del café.

La venta de propiedades a particulares fue realizada, según indica Díaz (2015), por los gobiernos locales, lo cual permitió una expansión de la propiedad privada y del capitalismo

³⁰ En 1867 se promulgaron ordenanzas municipales que limitaron la autonomía municipal y permitieron un mayor control de los ayuntamientos por parte del Poder Ejecutivo. Algunas de estas permanecieron aún hasta 1970 (Díaz, 2015).

³¹ A mediados del siglo XIX, y con la expansión del café, existe en el país un mayor interés en crear vías que facilitaran la exportación a Europa y los mercados norteamericanos; por lo que el puerto ubicado en Puntarenas se convirtió en el principal hasta que, en 1880, es desplazado por el puerto de Limón. Con el advenimiento del ferrocarril hacia las zonas pacíficas y atlánticas del país a finales del siglo XIX, se consolida aún más las relaciones comerciales externas del país (Carvajal y Vargas, 1987).

agrario, debido a que, por su poder adquisitivo, la burguesía agroexportadora tenía mayores posibilidades de comprar los terrenos y utilizarlos para la producción creciente del café que otros grupos sociales con menor poder adquisitivo.

Además, el Estado asumió una serie de procesos importantes como la eliminación de estructuras coloniales en las que se incluyeron las tierras comunales, lo cual generó gran descontento en la población (Molina 1961). Sin embargo, las demandas por el acceso a la tierra, fueron atendidas mediante las leyes y la emergente burocracia institucional, lo que contribuyó a una mayor participación del Estado en la canalización del conflicto.

Para 1870 se comienza a vislumbrar un escenario distinto en el país. La bonanza del modelo agroexportador que se percibió en años anteriores, comienza a decrecer por un deterioro en la cotización del café, lo que provocó, debido a la dependencia de las fluctuaciones del mercado externo y a una ausencia de diversificación productiva, el ingreso de menores ganancias al país.

Otra de las razones que contribuyó a la crisis del modelo agroexportador³², fue el aumento de la proletarización laboral de la población costarricense, lo que elevó los niveles del descontento popular. Conforme se consolida el capitalismo agrario, el trabajo asalariado comienza a ser una opción atractiva por el salario ofrecido, especialmente en épocas de bonanza del café; por lo que, aunque el proceso de incorporación de la explotación de trabajo se realiza lentamente en el país en este periodo, cada vez más es necesario vender la fuerza de trabajo (Molina, 1961).

De esta forma, se aprecia que el campesinado ya no siembra para consumir, sino para vender y, como el mercado y la producción es dominado consecuentemente por grupos hegemónicos, se vuelve menester vender también su fuerza de trabajo para poder sobrevivir, laborando en las propiedades de cultivo de café en actividades como recolección, limpieza, poda, entre otras.

Además, con el incremento demográfico que fragmentó el suelo y los avances tecnológicos, que provocaron que la carreta fuera reemplazada por el ferrocarril, y que la

³² La bonanza y la crisis del modelo agroexportador es un tema que sobrepasa los límites de la investigación, por lo que no se profundiza.

manufactura industrial adquiere un rol fundamental en la producción desplazando la artesanal, intensificó la mano de obra campesina y artesanal (Molina, 1961).

Con la configuración del capitalismo agrario, destacan aspectos fundamentales para comprender la vivienda y la planificación urbana en periodos posteriores. La desaparición de las tierras comunales aunado a una mayor fragmentación del uso del suelo para fines económicos y residenciales, revelan una mayor privatización de la tierra y una omisión de instrumentos de ordenamiento territorial y de planificación urbana. Por lo tanto, surgen barrios para cada una de las clases sociales de manera casi espontánea, sin ningún tipo de planificación. El Estado y los gobiernos locales participan en la protección de la propiedad privada, el acceso desigual a las tierras y la creación de condiciones favorables para la producción y acumulación de capital por parte de las clases burguesas agroexportadoras, esto será fundamental para entender los nuevos retos que surgen en períodos posteriores.

3. Las reformas liberales en la creación de un nuevo espacio urbano (1870-1914)

A partir de las condiciones de la realidad social expuestas en el apartado anterior y que surgieron con la consolidación del modelo agroexportador basado en la comercialización del café, se originaron una serie de condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que imprimen nuevas características al Estado costarricense a finales del siglo XIX e inicios del XX.

El interés de los grupos de poder de la época se dirigió a la construcción y expansión de un discurso nacionalista que pretendía consolidar la imagen de la sociedad costarricense como soberana, democrática, secular, alfabetizada, modernizada, culta y laica. No obstante, tras este proyecto social se percibía las verdaderas intenciones de la ideología liberal: un aumento de la diferenciación social y urbana de los patrones de consumo según clase social; la construcción de una ciudadanía pasiva y con cierto nivel de participación “controlado” que legitimara el orden socio-económico imperante y aceptara como propios valores liberales como eficiencia, trabajo, cultura y progreso (Fumero, 1958); y la reproducción del modo de producción capitalista, por medio del incremento de la clase proletaria.

Con el crecimiento del Estado a partir de 1880, se percibe una expansión de instituciones sociales, de políticas públicas y normativas como medidas incipientes de intervención en la cuestión social y, por consiguiente, responder a las presiones de las clases

trabajadoras. Aunado con lo anterior, el 5 de abril de 1904 se promulga la Ley de Chinchorros, convirtiéndose en la primera acción estatal dirigida a la vivienda en el país. Impulsada por la Municipalidad de San José contra la edificación de “casas de vecindad”, también conocidas como chinchorros, definió una serie de condiciones que estas viviendas debían cumplir para contrarrestar el hacinamiento y la falta de higiene, tales como piso de madera, agua suficiente, habitaciones bien ventiladas, servicios sanitarios adecuados, entre otros (Chacón y Freer, 1999). Se puede apreciar que la Ley de Chinchorros no pretendía atender las necesidades de la población en materia de falta y acceso a vivienda; sino más bien, mostraba preocupación por la construcción de éstas, el hacinamiento y las facilidades higiénicas disponibles dentro del hogar, con la finalidad de evitar la propagación de enfermedades (Viales, 2005).

Pese a la preocupación por las condiciones sanitarias de la población, las medidas respondieron a los intereses de las clases hegemónicas. Por medio de las políticas públicas, incitaban a la legitimación del nuevo orden social liberal e intentaban disminuir el contagio de enfermedades entre las personas trabajadoras, ya que esto aumentaba el riesgo de incapacitaciones y, por consiguiente, impedía la explotación y producción de plusvalía.

Las reformas liberales no sólo produjeron modificaciones en los planos políticos, económicos, jurídicos y sociales, sino que se integraron para imprimir a la ciudad costarricense, principalmente San José, un nuevo aspecto al del periodo anterior. El proceso de modernización supuso un aumento de la segmentación urbana y de la diferenciación social, basándose en los patrones de consumo como determinante del estatus y de la clase a la que se pertenece³³.

Entre 1890 y 1930, se inicia un proceso de traslado de la burguesía agraria de los alrededores de la Catedral hacia el sector noreste (conocido como Barrio Amón a partir de 1867) y al oeste (Paseo Colón) (Fumero, 1958). A partir de lo anterior, y como repercusión del aumento de la población costarricense³⁴ y de las reformas liberales, comienzan a estructurarse servicios urbanos que mejoran las condiciones sanitarias, pero, además, hacen que San José se

³³ Se evidencia cómo las reformas liberales se vinculan estrechamente con el modo de producción capitalista, lo que ocasiona que aún actualmente ciertas mercancías atribuyan un prestigio social, como es el caso de las urbanizaciones cerradas. Este argumento se ampliará profundamente en el capítulo 4 de la presente investigación.

³⁴ Se registra que para el año 1892, San José lideraba como ciudad con mayor cantidad de habitantes (19 326), seguido por Cartago (8 075), luego Heredia (6 047) y, finalmente, Alajuela (3 828) (Carvajal y Vargas, 1987).

asemeje a las grandes urbes europeas. La siguiente cita muestra claramente los avances en equipamiento urbano realizados en la capital a finales del siglo XIX:

entre 1864 y 1867 se construyeron tanques de agua y se instaló la cañería de hierro; en 1869 se instaló el telégrafo; en 1884 se introdujo el alumbrado eléctrico, con lo que San José se convirtió en la primera ciudad en Centroamérica en adoptarlo, y se inició la construcción de la red de cloacas y alcantarillados (1892). (...) se sumó la creación de una moderna red de transportes: el tranvía, inaugurado en 1899, cruzaba la ciudad de noreste a sur (Guadalupe-San José) y de este a oeste (Paseo Colón-San Pedro de Montes de Oca), y el cual posteriormente se extendió hasta Plaza González Víquez (1922). (...) los ferrocarriles al Atlántico (1891) y al Pacífico (1905) permitieron una mayor movilidad entre los pobladores de San José y de las provincias (Fumero, 1958, p. 9).

El Estado liberal se interesó en promover la innovación de las tecnologías de la época, las nuevas diversiones públicas y la cultura de masas para crear una sociedad más civilizada, moderna y capitalista.

Se identifica que el crecimiento económico de la ciudad de San José condicionó la fragmentación y el uso del espacio urbano según los intereses del modo de producción capitalista, por lo cual se impulsó la construcción de viviendas y barrios que favorecieron la segregación socio-residencial: por un lado los hogares de la clase burguesa estaban cerca de los centros de consumo privilegiados, mientras que por otro lado, la clase trabajadora se ubicó cerca de los cafetales y de otros lugares de trabajo, facilitando el acceso a la mano de obra para su debida explotación.

No se registra ninguna normativa que regulará la planificación urbana, lo que conllevó a una desvinculación de ésta con el desarrollo urbano y la construcción de vivienda, lo que posibilita que el espacio sea adaptado con mayor facilidad a los intereses de la burguesía. Aunque la Ley de Chinchorros fue la primera normativa de vivienda en el país, se crea con la intención de evitar la propagación de enfermedades que imposibiliten a la clase trabajadora ser explotada y no como respuesta a las necesidades reales en materia de vivienda.

Es así como se perfiló la sociedad costarricense de 1870 a 1914, la cual dio paso a un periodo que se caracterizó por crisis mundiales y nacionales que aumentó los niveles de violencia y el recrudecimiento de las manifestaciones de la cuestión social; por lo que la vivienda y la planificación urbana presentaron nuevas características según las condiciones de la totalidad concreta en ese momento histórico determinado.

4. Política pública y normativa de vivienda: efectos del conflicto social (1915-1949)

En el presente periodo surgieron nuevos retos que mostraron la inestabilidad política, económica y social que se venía gestando de años anteriores, los cuales fueron la intensificación de las manifestaciones de la cuestión social, al punto que se demandó un mayor intervencionismo estatal para su atención. Además, la coyuntura colocó en una posición vulnerable al modo de producción capitalista, principalmente por la inestabilidad del café, de otros productos y por el aumento de la proletarización laboral que provocó diversas huelgas por la lucha de derechos y mejores condiciones laborales. De igual forma, la inestabilidad política y los golpes de Estado ocasionaron reformas político-electorales que cambiaron al país.

Cada una de estas condiciones influyeron en el espacio urbano y, principalmente, en materia de vivienda; por lo que son relevantes como antecedentes para comprender la expansión de urbanizaciones que se registra a partir de la segunda década del siglo XX y que provoca la emisión de normativas para regular su construcción y ubicación en el territorio nacional.

A pesar de la diversificación económica de productos como el banano, cacao, el azúcar de caña, la minería, la ganadería y la agricultura para el mercado interno, entre 1914-1940 el café³⁵ continuó siendo el producto de mayor relevancia económica para el país, a pesar que “canalizaba la mayor cantidad de esfuerzos sociales, de su precio en el mercado internacional dependían otras actividades económicas, indirectamente contribuía con las finanzas del Estado, y los grandes productores y exportadores eran a su vez importantes hombres públicos.” (Botey, 2011, p. 4). Como el país seguía siendo muy dependiente al mercado internacional, cualquier fluctuación en el café disminuía el precio de los productos costarricenses y ocasionaba una disminución de los ingresos, como ocurrió durante las crisis y guerras mundiales.

A nivel nacional, hubo un crecimiento importante de otras actividades económicas como las industrias alimentarias y químicas, así como de tabaco, textiles, tipográficas, de

³⁵ Aunque el área territorial destinada al cultivo del café creció de 26 mil manzanas en 1890 a 68 578 en 1935, es relevante mencionar que otras provincias aparte de San José y Heredia, tenían grandes propiedades de mayor tamaño dedicadas a la producción de otros bienes como granos básicos, caña de azúcar, frutas, pastoreo y de plantas medicinales. A partir de 1940, la expansión cafetalera se estancó, pero creció nuevamente en la década del cincuenta y contabilizó 150 000 manzanas en 1990. Sin embargo, con los cambios en los modelos económicos generadores de riqueza, el café continuó decreciendo linealmente en años posteriores (Botey, 2011).

calzado y madereras (Botey, 2011). Al incorporarse de manera creciente procesos de producción industrializados para la creación de bienes, se provocó una pérdida de valor a lo artesanal, ocasionando que personas dedicadas a esta labor se vieran obligadas a vender su fuerza de trabajo. Asimismo, muchos de estos productos y actividades gestaban conflictos internos que iban a repercutir en otras condiciones de la realidad social, principalmente en el caso del banano, la minería, industrias y manufacturas.

En el país aumenta el descontento de la población y esto ocasiona una mayor organización de la clase trabajadora para luchar por sus intereses. Se realizaron varias manifestaciones sociales, siendo una de las principales las efectuadas en 1920, en las cuales, se luchó por la jornada de ocho horas, el aumento de los salarios, la creación de una ley de riesgos del trabajo, por la baja en los precios de los alquileres y el acceso a vivienda y mejoras de las condiciones laborales. Durante la primera semana de huelga, el Estado llevó a cabo negociaciones con estos grupos, lo cual detuvo la manifestación y, para 1922 se emite la Ley de Emergencia del Inquilinato³⁶ y en 1923 se promueven proyectos comunitarios como la Cooperativa Constructora de Casas Baratas. La primera establecía que el arrendante no podría hacer desahucio de una persona inquilina sin haberle notificado al menos un año de anticipación y prohibía elevar los alquileres de las casas de habitación; a pesar de esto, se encontraron formas de burlar esta normativa y provocar prejuicios a la clase trabajadora (Elizondo, 1998). Mientras que la segunda permite impulsar la construcción de casas baratas como una alternativa de solución al faltante de vivienda para las personas en condición de pobreza, siendo las principales la Cooperativa Constructora de Casas Baratas para Obreros y la Cooperativa de Casas Baratas “La Familia” creada en 1942, las cuales edificaron asentamientos humanos dirigidos principalmente a peones, artesanos, obreros y empleados (Chacón y Freer, 1999).

La presión y organización de la clase trabajadora permitieron que se impulsaran estas iniciativas y se reforzaran las políticas sociales en materia de vivienda, con el propósito de atender las necesidades de la población respecto a su falta y dificultad de acceso, ocasionando

³⁶ Esta normativa (Decreto Legislativo N°4 del 24 de marzo de 1922) aunque surgió por presión de las personas trabajadoras, no las beneficiaba, ya que cinco artículos otorgaban ventajas a los propietarios, quedando pendiente la disminución del precio de los alquileres y el faltante de vivienda (Chacón, 2016).

que se incorporara este conflicto en la agenda política desde la visión de las personas trabajadoras.

Además, durante este periodo se crea la Junta Nacional de Habitación, la cual desde 1939, se funda como un ente encargado de la construcción de vivienda para los sectores en condición de pobreza, el cual hasta 1942 logró construir alrededor de 85 viviendas por un valor de 573 000 colones (Chacón y Freer, 1999).

A pesar de que se evidencia una mayor atención estatal en el tema de vivienda, el conflicto en esta materia no disminuye, al contrario, se agrava, debido al crecimiento demográfico y la migración de sectores rurales al Área Metropolitana de San José. Estas condiciones y la faltante de recursos para el cumplimiento de sus funciones, ocasionaron, como indica Chacón (2016), que la Junta Nacional de Habitación y la Cooperativa de Casas Baratas “La Familia” no perduraran; por lo que, en 1945, fueron reemplazadas por el Departamento de Habitación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), aprovechando la capacidad financiera de esta institución para la construcción de proyectos habitacionales de mayor extensión y mejor planificados.

Las iniciativas de este periodo fueron las primeras por parte del Estado para formular política social que permitiera atender las necesidades en materia de vivienda experimentadas por la clase trabajadora, la cual, aunque cumplió una función paliativa, sirvió de base para la formulación de nuevas normativas y propuestas de intervención en años posteriores. Estas habilitaron el surgimiento de otros entes gubernamentales que se encargarán de atender los problemas de vivienda y de incluir la planificación urbana como un elemento de análisis en la elaboración de alternativas de solución para intervenir en el crecimiento de las ciudades. Todas estas se convierten en antecedentes que permiten comprender el cuerpo normativo emitido posteriormente y la procesualidad histórica de la construcción de urbanizaciones cerradas en el país.

Las políticas impulsadas en esta materia durante el lapso 1939-1954, lograron construir alrededor de mil viviendas en zonas tanto marginales, como urbanas y rurales, luchando contra el déficit habitacional y enfrentando la especulación de los precios de alquiler que fue motivo de lucha en huelgas anteriores (Campos, 2008). No obstante, estas medidas permitieron consolidar el control social y la legitimación estatal, ya que “la casa se puede concebir como

una realidad material, moral y política, es símbolo de propiedad, es un espacio que entrelaza lo privado y lo público y además, constituye el domicilio de un posible elector.” (Campos, 2008, p. 276).

Con la creación de la Constitución Política después de la Guerra Civil de 1948, surge una transformación económica, social e institucional en el país. Se impulsó la modernización del Estado, por medio del establecimiento de un nuevo estilo de desarrollo orientado a la intervención estatal en la economía, rompiendo así con la dinámica del periodo liberal. Además, se promueve un Estado Benefactor que emite una serie de reformas que proponen beneficiar a la sociedad y que provocan un traslado del modelo agroexportador hacia un modelo económico basado en la industrialización. La Constitución Política que entra en vigencia a partir del 8 de noviembre de 1949 sienta las bases de cómo organizar el territorio nacional, establece las personas responsables de este proceso, otorga al Estado Moderno costarricense la responsabilidad de garantizar el acceso a vivienda y proteger la propiedad privada.

De esta forma, el artículo 65 de la Carta Magna establece la vivienda como un derecho que debe ser cumplido, pero enfatizando en la intervención que debe brindar el Estado a las poblaciones que la requieran. Como indicó el Presbítero Benjamín Núñez: “La provisión (...) de la vivienda popular ha de considerarse como de interés público, y, en tal capacidad, ser sustraída de las leyes frías de la libre empresa para ser atendida, regulada y hasta realizada por el Estado.” (Caja Costarricense del Seguro Social, 1949, p.1). Sin embargo, en periodos posteriores, la realidad de la vivienda comenzará a cambiar, privatizándose en el proceso.

En cuanto a los gobiernos locales, durante este periodo se les adjudica responsabilidades estipuladas normativamente. Es así como la Constitución Política, en su artículo 169, enfatiza en la responsabilidad de las municipalidades de organizar su espacio local: “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.” (Asamblea Legislativa, 1948, p.48). Asimismo, la Ley de Construcciones –emitida el 2 de noviembre de 1949 y cuya última actualización es en 2009-, otorga la responsabilidad de regular las construcciones a los gobiernos locales, debido a que son los entes encargados de la distribución del espacio territorial y de velar por las condiciones de la población del cantón. Bajo esta

coyuntura, es creado el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos³⁷ en 1941, como ente a cargo de otorgar permisos de construcción.

A manera de síntesis, se aprecia cómo la vivienda y la forma de construirse las ciudades desde la época colonial hasta mediados del siglo XX adquieren características únicas de acuerdo al momento histórico y a los intereses de las clases hegemónicas en la consolidación de un determinado modelo económico. Asimismo, es importante contemplar que el tema de planificación urbana, aun en esta época continuó siendo limitado y prácticamente ausente, las pocas acciones por parte del Estado fueron direccionadas al control y manejo del desarrollo de viviendas de interés social, lo que evidencia que desde estas épocas no se pensó en planificación urbana, más que en viviendas.

5. El desarrollo de la vivienda y los primeros inicios de la planificación urbana en el Estado de Bienestar (1950-1990)

En el periodo de 1950 a 1990, conocido como Estado de Bienestar (también denominado Estado Benefactor), surgen las primeras normativas en materia de planificación urbana que formulan los primeros instrumentos técnicos y legales para la distribución espacial, como es el caso de la Ley de Planificación Urbana. Asimismo, se crean una serie de instituciones, políticas y acciones para abordar las desigualdades sociales y las demandas impuestas por la sociedad civil; además, se observa un aumento en la construcción de viviendas y de urbanizaciones:

El principal producto del proceso de urbanización que se experimenta en Costa Rica, durante el periodo 1950-1980 es la formación de un ámbito regional estructurado a partir de las actividades económicas y sociales localizadas en la ciudad capital. El desarrollo del sector industrial, la expansión de los servicios, las actividades financieras y comerciales provocaron la supeditación, transformación y absorción morfológica y funcional de antiguos centros urbanos y de zonas agropecuarias. Los procesos económicos urbanos desplazaron el café como el fundamento del ordenamiento territorial, y se convirtieron. (Carvajal y Vargas, 1987, p.76).

El Estado de Bienestar fue un intento del modo de producción capitalista de darle un rostro humano -un interés a la parte social- ante los constantes movimientos sociales de la

³⁷ Los alcances y funciones del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos se profundizarán en el próximo capítulo.

época, sin embargo, esto solo se puede comprender como una maniobra del sistema para enmascarar los verdaderos intereses del Estado. Como menciona Hinkelammert (2001):

Lo que llamamos hoy Estado de bienestar, tuvo su auge en los años 50 hasta 70 del siglo XX, pero que fue desarrollado a partir de fines del siglo XIX por una política creciente de intervención en el mercado capitalista. Se trata de un intervencionismo tanto económico como social, que establece especies de reservas del mercado. Se trata de actividades que no son dirigidas por las fuerzas del mercado, aunque siempre están integrados al mercado. (p.1).

A nivel nacional, el proceso de industrialización llega años después con el establecimiento del estado moderno. El desarrollo del modelo económico basado en la industrialización tiene sus inicios a partir de 1950, al ponerse en práctica el modelo de sustitución de importaciones, impulsado por la Comisión Económica para América Latina. Este modelo tenía como propósito sustituir las importaciones de sus productos que se compraban en el extranjero y así producirlos en el país (Hinkelammert, 2001).

Tales acciones pretendieron dinamizar la economía, por medio de la aprobación de la Ley de Protección Industrial de 1959, que propuso el desarrollo de las industrias en el país, sumado a garantizar su fortalecimiento, mediante una serie de impuestos y leyes que protegieron las empresas, para así fomentar la llegada de capital extranjero.

Por medio de este contexto económico, se identifica que para inicios de 1950 el Estado pretendió impulsar sus alcances hacia la intervención tanto económica como social en búsqueda de mejorar las condiciones de las personas, principalmente aquellas con mayor vulnerabilidad; se puede entender que fueron acciones para apaciguar el momento de efervescencia social en diversas áreas, principalmente en materia de salud, educación y vivienda:

En lo social hay apoyo a las intervenciones en el mercado de parte de las organizaciones sindicales y del movimiento cooperativo, reserva para el seguro social en el campo de cajas públicas de pensiones, sistemas públicos de salud, sistemas públicos de educación y un amplio fomento de la construcción de viviendas. (Hinkelammert, 2001, p.1).

En el periodo del Estado de Bienestar en el ámbito social, se puede señalar que la principal y la única acción del Estado en materia de planificación urbana y de ordenamiento territorial se centra en la construcción de vivienda, como fue el caso del desarrollo de proyectos habitacionales de índole social, los cuales fueron enfocados específicamente para las personas en condición de pobreza, siendo uno de los primeros proyectos el conocido “Aguanta filo”

construido en Los Hatillos. Estos proyectos permitieron la oportunidad de acceder a vivienda a las personas identificadas como de mayor vulnerabilidad y además facilitó el acceso a la mano de obra necesaria para sostener los intereses de crecimiento económico de la época, lo que incrementó la cantidad de población viviendo dentro de la Gran Área Metropolitana (GAM) (Carvajal y Vargas, 1987).

Este proceso de crecimiento urbano, por medio de los proyectos de vivienda de esta época, son elementos que han impulsado el surgimiento y establecimiento de la GAM. Por su parte, la ciudad de San José continúa predominando como centro nacional del poder no sólo político, sino económico y social. A partir de los años 1950 y hasta mediados de 1980, el panorama de San José se transformó radicalmente, apareció un ámbito regional enteramente diferenciado del paisaje urbano preexistente dando paso a una concentración de población y de industria en el Valle Central (Carvajal y Vargas, 1987). Tomando en consideración que:

En el Valle Central de Costa Rica, tiene lugar un intenso proceso de urbanización que arranca desde la quinta década del siglo XX, como producto de cambios que se operan en la organización de la vida económica en el plano interno e internacional. De manera sintetizada, podrá resumirse diciendo que se pasa de un modelo agroexportador simple a un modelo agroexportador ampliado que incluye un sector industrial sustitutivo de importaciones. Esta transformación va a repercutir en los patrones de ordenamiento. (Carvajal y Vargas, 1987, p.73).

Las transformaciones en los procesos de expansión urbana de la ciudad de San José, provocaron un acelerado proceso de crecimiento pasando de una extensión de área urbana de 7.1 km² en 1945 a aproximadamente 136.63 km² en 1980. Tales cambios se adjudican a la conversión masiva de antiguos terrenos cafetaleros y la absorción de los centros poblados cercanos a la ciudad capital existente desde los siglos XVIII y XIX. Uno de los cambios a nivel de vivienda más notorios fue la transformación de las cabeceras de provincia, las cuales se convirtieron en áreas residenciales, ante la necesidad de la mano de obra necesaria para la creciente industria en el Valle Central (Carvajal y Vargas, 1987).

Este incremento de la construcción de viviendas, principalmente de interés social como resultado de la dinamización de la industria, es parte del contexto en el que surge el 24 de agosto de 1954 la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, organismo encargado de la planificación urbana y asegurar la participación del Estado en la solución del problema de vivienda, para las familias de más escasos recursos.

Esta normativa plasma las responsabilidades y alcances del INVU en materia de construcción de vivienda, uso de suelo y desarrollo de las ciudades. Además, le otorga la responsabilidad de planear el desarrollo y el crecimiento de los espacios urbanos. Esta ley sienta los precedentes para las actividades en materia de planificación y regulación del desarrollo de los territorios, en el artículo 5° se establece como atribuciones esenciales del INVU:

- a- Preparar planos reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación que a juicio de la Institución lo ameriten, y redactar los reglamentos necesarios para su aplicación;
- b- Formular planes generales para la construcción e higienización de viviendas o de unidades vecinales; o para la formulación de urbanizaciones;
- c- Los programas a que se refiere este inciso se ejecutarán primeramente en aquellos cantones en que, de acuerdo con los datos suministrados por la Dirección General de Estadística y Censos, haya más necesidad de viviendas, tomando en cuenta la cantidad de éstas que, por su mal estado, sea necesario renovar y la urgencia de casas para alojar nuevas familias, conforme a la intensidad de crecimiento de cada población;
- d- Fomentar la construcción, higienización, reparación o ampliación de viviendas y estimular la ejecución de obras de urbanización y saneamiento urbano por parte de personas o entidades privadas o públicas, siempre que se ajusten a las normas técnicas que dicte el Instituto;
- e- Ejecutar, dentro de sus programas de construcción de viviendas, las obras de urbanización y saneamiento urbano;
- f- Promover la coordinación de las actividades relativas a vivienda y urbanismo de todas las dependencias del Estado, sus Instituciones y Corporaciones autónomas que se ocupen de estos asuntos;
- g- Estimular el desarrollo de aquellas industrias cuya producción pueda contribuir directamente a solucionar los problemas de vivienda y urbanismo. (Asamblea Legislativa, 1954, p.6).

La Ley Orgánica del INVU permitió abordar el creciente aumento de las construcciones de vivienda a nivel nacional como resultado del Estado de Bienestar, el cual contó con un aparato estatal más fortalecido y con tres documentos legales que orientan sus acciones en materia de vivienda:

- Constitución Política de Costa Rica.
- Ley de Construcciones.
- Ley Orgánica del INVU.

Es en este periodo que se impulsan las primeras acciones reglamentadas de la planificación urbana por parte del Estado (Asamblea Legislativa, 1968); por medio de la Ley Orgánica del INVU y la Ley de Planificación Urbana, en las cuales se estipula la pertinencia de los planes reguladores como instrumentos de planificación de los espacios locales y los reglamentos de ley que deben formularse que acaten lo dispuesto por la Ley de Planificación Urbana³⁸. Esta última legislación da paso a la forma en la cual se busca organizar el desarrollo de los espacios e incorpora las responsabilidades de las municipalidades como entes rectores en esta materia, tal como se establece en el artículo 15:

Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor. (Asamblea Legislativa, 1968, p.6)

La Ley Orgánica del INVU refuerza sus alcances con la Ley de Planificación Urbana emitida el 15 de noviembre de 1968, en la cual se comprende el plan regulador como:

el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. (Asamblea Legislativa, 1968, p.1).

La Ley de Planificación Urbana responde a la necesidad del momento de intentar direccionar el crecimiento de la ciudad, así como el interés no sólo de construcción de viviendas sino de planificar las ciudades; es en esta ley en la cual se desarrollan los conceptos de: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Planificación Urbana, Plan Regulador, Uso de la tierra, Zonificación y Fraccionamiento, entre otros conceptos de suma importancia en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial.

³⁸ 1) El de Zonificación, para usos de la tierra; 2) El de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habilitación urbana de los terrenos; 3) El de Mapa Oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales; 4) El de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y 5) El de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación. Estos reglamentos se abordarán con más profundidad en el siguiente capítulo (Asamblea Legislativa, 1968).

A pesar de su relevancia en la delimitación de zonas del espacio local según los diferentes usos, no se fomenta la formulación ni instauración obligatoria de los planes reguladores en todos los gobiernos locales hasta el año 2017 con la emisión del Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial. Por lo tanto, la delimitación y regulación del uso del espacio local en estos años se realizó sin ningún tipo de planificación que se basa en los lineamientos establecidos en la Ley de Planificación Urbana, lo cual resulta de gran relevancia para comprender que el ordenamiento territorial acató exigencias económicas, sociales y políticas y no tanto normativas ni legales para la regulación de los espacios urbanos.

Mediante la Ley de Planificación Urbana, surge la Dirección de Urbanismo, como un actor clave que posee injerencia en la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y en el trabajo con las municipalidades. Entre sus funciones están:

- 1- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, revisarlo para mantenerlo al día e informar sobre su estado de aplicación;
- 2- Promover la coordinación de los proyectos públicos y privados que por su función, magnitud, extensión o cualquier otro motivo, interesen a la vigencia del mismo Plan;
- 3- Asesorar y prestar asistencia a las municipalidades y a los demás organismos públicos dedicados a la planificación, en todo cuanto convenga al establecimiento o fomento de esa disciplina; y
- 4- Ejercer vigilancia y autoridad para el debido cumplimiento de las normas de interés nacional comprendidas en esta ley y en los reglamentos de desarrollo urbano. (Asamblea Legislativa, 1968, p.7).

El contexto económico del Estado de Bienestar incorporó un crecimiento en la economía del sector primario de la sociedad, como resultado de la expansión cafetalera y del banano en el país años previos a la instauración del Estado de Bienestar, debido a las riquezas de la tierra para el desarrollo de actividades agrícolas, lo que provocó los cambios poblacionales en el país con todo un proceso de migración de las zonas más alejadas de la capital hacia la GAM.

Además, la adopción de un modelo económico industrial impulsó el crecimiento de la industria en el centro del país. No se puede omitir que parte de este crecimiento en la GAM se debió a que dicho estado impulsó las acciones de “bienestar” centradas en esta área, tal y como menciona Ribera (1983):

De acuerdo con las cifras del censo, se desprende que en 1973 había 241.541 trabajadores remunerados en la Gran Área Metropolitana, lo que representaba el 58,90 % del total de trabajadores remunerados del país; al analizar el ingreso, esta población obtenía el 69,18 % del total; el índice de concentración de Gini (0,51) pone en evidencia el grado de concentración del ingreso. La fuerza de trabajo fue de un 50% en la Gran Área Metropolitana en 1979. (p. 287).

Este aumento de trabajadores y trabajadoras en la GAM, producto del crecimiento de las industrias en el Valle Central, impulsó la construcción de vivienda, sumado a la incorporación de los sectores secundarios y terciarios, con lo que surgieron grupos industriales como actores sociales nuevos, los cuales tomaron fuerza económica y política.

El surgimiento del modelo industrial en el país, impulsó el crecimiento de la clase media lo cual permitió una estabilidad social y económica, que se desarrolló principalmente en la GAM, este cambio no se dio de manera planeada, al contrario, todas estas transformaciones del espacio, se realizaron sin planificar la distribución y utilización del territorio. En ese momento se identificó, que:

La Dirección de Urbanismo se ha encontrado con el problema de que cuando se trataba de permisos para construir locales industriales, no existían guías que permitieran encauzar el desarrollo industrial, su acción se limitaba a prohibir su construcción cuando se anticipaban problemas evidentes³⁹. (Ribera, 1983, p.289).

Se logra reconocer las pocas y aceleradas medidas para planificar el desarrollo urbanístico e industrial de la época, lo que a su vez también resalta que la forma en la que en ese momento se planificaba y ordenaba el espacio, era meramente por medio de instrumentos que median de manera a priori las consecuencias de las construcción dentro de la GAM y que centran el interés en la parte económica, sin considerar la necesidad de planificar el desarrollo del país en materia de infraestructura y vivienda.

Dentro de este periodo, se impulsó el acceso a la vivienda para la población en condición de pobreza por medio de los proyectos de interés social y, en cuanto a los sectores medios, a través de los créditos para vivienda. Estos créditos fueron una de las propuestas para dinamizar la economía y sustentó la creación del Banco Crédito Agrícola de Cartago en 1969,

³⁹ Esto llevó a la aprobación del Reglamento de Zonificación Industrial. Este reglamento se desarrolla en 2009 por el Proyecto de Ordenamiento Urbano y Rural de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), el cual se abordará más adelante.

el Departamento Central de Ahorro y Préstamo (DECAP), cuyo objetivo fue financiar recursos dirigidos a solventar los problemas de vivienda (Lizano, 1999).

En la década del setenta, con la puesta en marcha del Plan Regional Metropolitano Gran Área Metropolitana con rango de ley impulsado por el INVU, se denominó Región Metropolitana a la división político-administrativa que más adelante, en 1982, se consolidará como GAM mediante la Oficina de Planificación (Carvajal y Vargas, 1987).

La transformación de la GAM en este periodo, no sólo se da a nivel conceptual, también se extiende en tamaño. La GAM suma 1.779 km² comprendidos entre el Valle Central y el Valle de El Guarco, lo cual implica las provincias de Heredia, Alajuela, Cartago y San José, con 31 cantones distribuidos entre ellas –algunos de los cuales están incluidos parcialmente– y 152 distritos.

Con el establecimiento del Área Metropolitana desde mediados del Estado de Bienestar, se podía evidenciar la poca y apresurada normativa y legislación en materia de planificación urbana y de ordenamiento territorial, dado que se identifica que el surgimiento tanto de la Ley de Planificación Urbana como la Ley Orgánica del INVU, se dan como medidas apresuradas ante la demanda del periodo.

Para esos años el crecimiento en la GAM fue de alrededor de 250 hectáreas, aumento que se debe al interés meramente económico, dejando de lado procesos de vinculación con los intereses colectivos. Ante esta situación, se derivó la necesidad de delimitar la GAM en dos formas de distribución del territorio, una parte para los terrenos aptos para ser desarrollados habitacionalmente y otra destinada a los espacios que deberían ser desarrollados prioritariamente para las industrias (Ribera, 1983).

A nivel mundial se acentúa el interés por el tema de vivienda, lo que ocasiona que con la Primera Cumbre Mundial en 1976 realizada en Canadá, se crea la Agenda Hábitat. A partir de ésta, en el país se formula en 1979 el Programa de Vivienda y Asentamientos Humanos en conjunto con el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos (Ribera, 1983).

El INVU emite el 18 de mayo de 1982 el Plan de Desarrollo Urbano de la GAM (Plan GAM 82) mediante el decreto ejecutivo N°13583 VAH-OFIPLAN, el cual se centra en el ordenamiento de la GAM, específicamente en la demarcación territorial y las proyecciones de

crecimiento urbano de las próximas décadas (Carvajal y Vargas, 1987) como respuesta a los lineamientos establecidos por la Ley de Planificación Urbana. No obstante, como indica FUPROVI (2014), el aumento de la expansión urbana hizo más complejo los problemas de ordenamiento territorial y, ante la desactualización de este plan y su ineficacia en dar respuestas contextualizadas a las nuevas condiciones, fue necesario crear la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el 2000 como un ente de apoyo a las labores del INVU. Fue hasta el año 2004 que se inicia el proceso de formulación del nuevo plan conocido como Proyecto de Planificación Regional Urbana de la GAM (Prugam), el cual:

busca ordenar el uso del suelo, mejorar la calidad de vida en la zona más densamente poblada del país, facilitar los servicios que demanda la población, organizar el transporte y las vías de comunicación, rescatar los centros poblados mejorando la seguridad ciudadana. Todo ello dentro de un espacio urbano más funcional, acogedor y ambientalmente sano. (FUPROVI, 2014, p. 68).

No obstante, todos los esfuerzos y recursos destinados a su formulación, el INVU rechazó la propuesta sin brindar argumentos claros que explicaran las razones para no dar su aval a la propuesta. Esto conllevó a confusiones y descontento por parte de distintos actores sociales (FUPROVI, 2014), lo cual evidencia la falta de coordinación interinstitucional en la creación de instrumentos técnicos y legales que atiendan los problemas de planificación urbana de la región, contribuyendo a que éstos se agraven y faciliten un mayor desorden en el espacio urbano. Sería hasta 2013 que se generará un nuevo plan para la GAM, el cual se abordará en el siguiente periodo.

En 1986 se crea el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), bajo la Ley 7055, el cual, en su artículo 1, establece su función como rector, director y coordinador de la política de vivienda, asentamientos humanos y el ordenamiento territorial del país. En ese mismo año, aunado con el nacimiento del MIVAH, se da la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), encargado de los procesos de ahorro, subsidios y financiamiento de las soluciones de vivienda y proyectos habitacionales para los grupos de bajos recursos (Banco Hipotecario de la Vivienda, 2020). La creación del BANHVI permitió insertar nuevos actores en materia de construcción de vivienda que anteriormente no participaban, algunos como: cooperativas y mutuales, que direccionaron la economía nacional enfocada en construcción de viviendas.

Desde finales de los ochenta ya se señalaba el poco e ineficiente tratamiento en materia de ordenamiento territorial y de planificación urbana, tal y como lo menciona Ribera (1983): “En Latinoamérica los estudios de planificación urbana llegan, casi siempre, a señalar los desequilibrios entre el crecimiento rural y urbano, sobre todo de la ciudad capital.” (p. 287). Por lo tanto, este periodo se caracteriza por el fortalecimiento del aparato estatal y el surgimiento de normativas e instituciones encargadas de la planificación urbana, del ordenamiento territorial y de intervenir en los problemas de acceso a vivienda por parte de la clase trabajadora.

No obstante, estas acciones evidenciaron que no existía una voluntad política para acatar las normativas y planificar los espacios urbanos, sino que más bien fueron contempladas como medidas para atender a corto plazo los problemas de planificación urbana que se estaban evidenciando por el crecimiento exponencial de zonas residenciales e industriales en el Área Metropolitana de San José.

De esta forma, la construcción de urbanizaciones cerradas (que presentará un mayor auge a partir del 2000) se ampara principalmente en la Ley de Planificación Urbana, al ser ésta la que establece como obligatorio para cada cantón la formulación de los planes reguladores, como un instrumento que permite delimitar los usos del espacio urbano local, ya sea por razones residenciales, recreativas, comerciales, industriales, etc. Los planes reguladores brindan una mayor autonomía a los gobiernos locales de generar un desarrollo urbano según sus intereses, pero que responda a las normativas nacionales en materia de planificación urbana y vivienda.

Se evidencia que la planificación urbana de dicho territorio no estaba basada en lo establecido por la ley, sino por las exigencias del modo de producción capitalista, el cual, para aumentar la acumulación de capital, requería incrementar la producción industrial, la reproducción de la mano de obra y atender la problemática de vivienda que presentaba la población más vulnerable; por lo que, se direccionan los esfuerzos al fortalecimiento del aparato institucional encargado de la construcción de viviendas de interés social y la aprobación de créditos a otros sectores socioeconómicos.

6. Del derecho a la privatización de la vivienda: las urbanizaciones cerradas en el neoliberalismo (1991-2013)

La fase de expansión urbana que experimentó el país en la mitad del siglo XX, evidenció que, a pesar de las normativas impulsadas en materia de planificación urbana y de los planes reguladores, la construcción de viviendas se realizó de manera desordenada, esporádica y, con cierta ironía, sin planificar. Esto permite apreciar que la legislación no era aplicada eficientemente en los espacios urbanos; por lo que, con el advenimiento de las políticas neoliberales y la intensificación de las manifestaciones de la cuestión social, la ciudad costarricense adquirió un matiz muy diferente al desarrollado en periodos anteriores, influenciada por la transculturación, la diferenciación social, la privatización y el individualismo.

La crisis de la década de los ochenta que el país tuvo que enfrentar, deterioró sustancialmente la situación económica y, por consiguiente, afectó las condiciones de vida de la población. El Estado de Bienestar que se había sustentado en el mantenimiento de los patrones de consumo y de un modelo económico desarrollista y de industrialización sustitutiva:

tuvo un notable éxito relativo que se puso de manifiesto en tasas de crecimiento económico relativamente elevadas (promedio anual del 6,5% durante los años 1963-1978), una generalizada elevación de las condiciones de vida de la población -inclusive la casi total universalización de los servicios de salud y educación- y una relativa equidad social que dio base al sostenimiento de un orden social relativamente estable y pacífico, y a un sistema de democracia representativa muy avanzado para el contexto centroamericano e, inclusive, para el latinoamericano. (Vargas, 2003, p. 51).

No obstante, pronto comienza a identificarse la insostenibilidad de dicho modelo y, aunado a factores externos, el país opta por una nueva estrategia económica para poder afrontar la crisis. El déficit fiscal que se acrecentó por una estructura tributaria desigual (siendo los grupos económicamente más poderosos los principales evasores); por el aumento de la deuda externa, debido a que los recursos estatales no eran suficientes para proveer al sector público de los servicios y de la infraestructura necesaria; la mayor cantidad de bienes importados que exportados; la devaluación de la moneda; la inflación elevada; la caída del precio de las exportaciones y del petróleo a nivel mundial (Vargas, 2003); y la preponderancia del capital Estatal y extranjero en la inversión económica e industrial que el privado (Vargas, 2015); corresponden a algunos de los efectos y causas de este momento crítico experimentado a nivel nacional e internacional. Sin embargo, el cambio estructural más relevante es la adaptación del

modo de producción capitalista a esta nueva crisis, ante la cual, surge el Estado Neoliberal⁴⁰ como una forma de consolidación del capital financiero y de la burguesía empresarial, para mantener las relaciones de producción y acumulación capitalista (Rozas, 2002).

A partir del “Consenso de Washington”, en América Latina se presenta la nueva estrategia económica, impulsada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), colocando al mercado como eje del progreso del desarrollo económico de las sociedades, pero, para lo cual, era necesario reducir la participación del Estado y eliminar las restricciones al sector privado (Rozas, 2002). Esto condujo a la aprobación de una serie de Programas de Ajuste Estructural⁴¹ que consolidaron el Estado Neoliberal, lo cual conllevó a una reducción del aparato estatal y del gasto público, desvinculándolo de la economía y logrando la liberalización de los mercados; así como la reducción y privatización de servicios públicos y la focalización de las políticas sociales.

Las responsabilidades del Estado en periodos anteriores y en diferentes ámbitos de la realidad, fueron reducidas para dar paso a un Estado Neoliberal, en el cual el mercado y el capital privado son los encargados de regular la esfera económica. Además, la concepción de que impulsando el desarrollo económico se mejoraría también el ámbito social, contribuyó a considerar cualquier gasto en lo social como innecesario, lo cual agudizó significativamente las manifestaciones de la cuestión social, debido a que:

la dirección que toma la solución de los “problemas sociales” tiene como punto de partida las prioridades establecidas por los sectores dominantes en función de garantizar la reproducción del capital; al mismo tiempo, el Estado muestra su incapacidad para mejorar los mecanismos y la calidad en la gestión para atender y canalizar la cuestión social (...) (Rozas, 2002, p.306).

Partiendo de principios como la libre competencia y la individualidad, se establece, como indica Vargas (2015), “una economía mundial ferozmente competitiva en la cual o se triunfaba o se sufrirían las consecuencias terriblemente negativas de no haber sido capaces de

⁴⁰ El Estado Neoliberal va a ser concebido en esta investigación como una estructura de dominación que construye y garantiza un orden político, social, económico y jurídico en el cual se mercantiliza y se privatiza lo más que se pueda los bienes y servicios que requiere la clase trabajadora para su manutención y reproducción, con el propósito de facilitar la producción creciente de capital privado por medio de la libre competitividad entre mercados, países y personas.

⁴¹ Para más información, ver Vargas (2015).

competir con éxito.” (p. 11). Se parte de la concepción de que todos los países tienen el mismo nivel de desarrollo para competir en igualdad de condiciones, omitiendo las desigualdades que existen realmente entre cada uno.

Esta competencia también se refleja en las personas. Al igual que ocurre con los países, se concibe que cada individuo puede competir en igualdad de condiciones, invisibilizando que algunos se encuentran inmersos en situaciones de riesgo y de vulnerabilidad social que reducen las oportunidades y los recursos materiales para competir de manera más equitativa. De esta forma, se establecen dos bandos en la contienda neoliberal: las personas que sobreviven al mismo (“ganadoras”) y las que no logran sobrevivir y enfrentan un deterioro de sus condiciones de vida diariamente (“perdedoras”). Es así como el modo de producción capitalista y la lógica neoliberal se vinculan estrechamente para determinar un tipo de sociedad y de relaciones sociales que permitan la reproducción de sus intereses; por lo que, para los años noventa, se comienzan una serie de modificaciones a la geografía del espacio urbano que permite el surgimiento de un tipo de modelo habitacional: la urbanización cerrada.

El espacio urbano comienza a orientarse según los principios del mercado; por lo que la generación de ganancia, la privatización socio-espacial y la libre circulación del capital comienzan a modificar estructuralmente los proyectos habitacionales dirigidos a los sectores más acomodados económicamente según la estructura social (Alvarado y Jiménez, 2014).

Las repercusiones de las políticas neoliberales ocasionan un aumento de la pobreza; de la violencia; de la criminalización; de la inseguridad ciudadana; de la contaminación ambiental y sonora; y la desaparición de espacios verdes, todas éstas conducen a que los centros de las ciudades pierdan atractivo y provoca que ciertos sectores busquen opciones habitacionales fuera de la ciudad. De esta forma, las urbanizaciones cerradas son alternativas para las personas que reciben ingresos medios y altos, debido a que, con sus murallas y vigilancia continua⁴², puede protegerlas de los riesgos que se encuentran en la ciudad.

Otra de las razones que impulsan a este sector a habitar en urbanizaciones cerradas es la sensación de homogeneidad social que brindan, lo cual se puede apreciar en la apariencia

⁴² Los dispositivos de seguridad, como rejas, alambres de púas, seguridad comunitaria, entre otros, no son exclusivos de las urbanizaciones cerradas, sino que son adoptados por otros asentamientos como respuesta al aumento de la inseguridad ciudadana por la agudización de las manifestaciones de la cuestión social producto de las políticas neoliberales. Resalta de las urbanizaciones cerradas la construcción de muros que rodean un área extensa, la cual divide el espacio urbano en dos secciones contradictorias: el espacio urbano público y el privado.

arquitectónica de las casas y estructuras, y las condiciones socioeconómicas de las personas habitantes. Es por esta razón, que estos modelos habitacionales se ubican en espacios urbanos fragmentados, excluyentes y en los que se identifica segregación socio-espacial (Alvarado y Jiménez, 2014).

Las urbanizaciones cerradas se encuentran inmersas en el intercambio de mercancías del modo de producción capitalista. Son intercambiadas no sólo por la ubicación y propiedad del terreno, sino por los bienes de lujo que ofrecen como son la vigilancia constante, el equipamiento urbano, la piscina, el gimnasio, las áreas comunes de uso exclusivo, etc. Además, brinda refugio de los peligros, los cuales incluyen el clima, animales y también personas, principalmente del “otro” diferente y peligroso que habita en las ciudades. Como señala Brenner y Theodore (2002):

el objetivo general de dichos experimentos [de la aplicación de políticas neoliberales] en políticas urbanas neoliberales es movilizar el espacio de la ciudad como ruedo tanto para el crecimiento urbano orientado a mercado como para las prácticas de consumo de las élites. (p. 142).

Se comienza a impulsar, principalmente en la GAM, proyectos urbanísticos y comerciales dirigidos hacia los sectores medios y altos, como los “malls”, a cargo de empresas inmobiliarias, las cuales, aprovechando la coyuntura creada por las políticas neoliberales, pretenden enriquecerse por el aumento del consumo por parte de estas poblaciones. La construcción de éstos (y de las urbanizaciones cerradas) se realiza en el sector este/oeste de la GAM; lo que marca, más claramente que en otros periodos:

un proceso de segregación residencial de dos niveles, un nivel físico, en la medida en que se empiezan a crear nuevas y diversas formas de aislar las residencias del espacio público (tensión entre lo público y lo privado), y un nivel simbólico, en el momento en que los espacios están cargados de sentido, son lugares que aceptan a unos y rechazan a otros. (Alvarado y Jiménez, 2014, p.47).

De acuerdo a las presiones ejercidas por organismos internacionales como el BM, el FMI y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se promueve una planificación urbana descentralizada, colocando a los gobiernos locales como los principales entes encargados de la materia, lo que provocó que instituciones como el INVU y el MIVAH tuvieran una participación secundaria al respecto (Alvarado y Jiménez, 2014). Por ejemplo, la creación del Plan GAM de 1982 (vigente hasta principios del 2000) no sólo fue un instrumento

que estableció las normas para regular el crecimiento urbano, sino que su principal aporte fue funcionar como plan regulador para las municipalidades que carecían de éste.

El debilitamiento estatal producto de la consolidación de las políticas neoliberales provoca, como indica Brenner y Theodore (2002), que a las municipalidades se les asignen nuevas tareas, cargas y responsabilidades; por lo que, por medio de alianzas público-privadas, se impulsan acciones dirigidas al desarrollo urbano de los espacios locales, facilitando a la clase burguesa influir fácilmente en la manipulación del espacio urbano según sus intereses.

Por lo tanto, es posible observar la trayectoria histórica que han tenido las municipalidades respecto a la injerencia política y la autonomía en la administración de sus territorios. Durante el Estado liberal, estuvieron subyugadas a las decisiones del Poder Ejecutivo. Luego, con la Ley de Planificación Urbana, se les otorgó mayor incidencia y control en la zonificación del suelo de sus respectivos espacios locales, particularmente con la formulación de los planes reguladores; y con la emisión del Código Municipal del 27 de abril de 1998, adquieren una gran injerencia en la aplicación de políticas urbanas locales y el establecimiento de alianzas para impulsar el desarrollo urbano.

El argumento anterior podría explicar por qué desde 1968, con la emisión de la Ley de Planificación Urbana, se establece como obligatorio que cada gobierno local formule su propio plan regulador, pero es hasta la década de los noventa que se registra en el cantón de Curridabat (1990), el primer plan regulador de la Área Metropolitana de San José y de manera consecutiva van emitiéndose los del resto de los cantones.

A partir de la afluencia de urbanizaciones cerradas y centros comerciales destinados al aumento del consumo de la población costarricense, el 25 de noviembre de 1999 se emite la Ley Reguladora de Propiedad en Condominio⁴³, la cual, aunque abarca otro tipo de estructuras aparte de las residenciales, corresponde a la primera normativa del país que reconoce legalmente la existencia de “ciudades pequeñas”, que cuentan con sus propios bienes de uso común, que sólo pueden ser del disfrute de las personas habitantes del condominio; un reglamento que controla el comportamiento de las personas habitantes; la regulación de las vías de acceso al condominio; e incluso se cuenta con una persona Administradora que está a cargo

⁴³ El Reglamento a la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio fue emitida en 2005.

de verificar el cumplimiento del reglamento y de la toma de decisiones en beneficio de la convivencia en el espacio (Asamblea Legislativa, 1999).

Como las urbanizaciones cerradas son modelos habitacionales formulados teóricamente, no aparecen como tales en las leyes y normativas. Por esta razón es que se parte de los condominios de tipo residencial, las cuales son las estructuras de vivienda que más se asemejan a las urbanizaciones cerradas, debido al valor de uso y cambio que poseen para el mercado en el modo de producción capitalista; así también porque sólo de esta manera son mencionadas en el cuerpo normativo, siendo la Ley Reguladora de Propiedad en Condominio la única normativa a nivel nacional que alude a estas.

De acuerdo a la información que se muestra en el cuadro 2, los cantones que presentan menor cantidad de condominios⁴⁴ son los que no han diseñado un plan regulador, con excepción de León Cortés Castro, mientras que, los que forman parte del Área Metropolitana de San José, registran la presencia de este instrumento (para el caso de Tibás éste se encuentra en proceso de elaboración; ver anexo 2), siendo Aserrí una excepción de la zona, pero, según los datos, corresponde al cantón que presenta una menor cantidad de este tipo de vivienda.

⁴⁴ Debido a que no existen datos sobre urbanizaciones cerradas por ser un concepto elaborado teóricamente, se consultan los correspondientes a condominios, bajo la concepción de que todo condominio residencial es una urbanización cerrada.

Cuadro 2:
Tipos de vivienda por cantón de la provincia de San José en 2011*

Cantón	Casa independiente	Casa independiente en condominio	Edificio de apartamentos en condominio	Presencia de plan regulador	Año**
San José	73020	2001	2016	Sí	1995
Escazú	13740	2910	1266	Sí	2005
Desamparados	55153	1162	252	Sí	2007
Puriscal	10888	9	4	No	---
Tarrazú	5559	0	0	No	---
Aserrí	16607	77	8	No	---
Mora	8183	189	18	Sí	1993
Goicoechea	31321	644	287	Sí	2000
Santa Ana	11854	2651	589	Sí	1991
Alajuelita	19109	221	17	No	---
Vázquez de Coronado	17060	312	135	Sí	1998
Acosta	6762	0	0	No	---
Tibás	16947	607	597	No	---
Moravia	15717	881	130	Sí	2000
Montes de Oca	12948	1120	1014	Sí	2006
Turrubares	2348	4	0	No	---
Dota	2685	0	0	No	---
Curridabat	16324	1552	1094	Sí	1990
Pérez Zeledón	42336	57	38	Sí	1984
León Cortés Castro	4345	0	0	Sí	2004

*No se incluyen tipos de vivienda como edificio de apartamentos, vivienda tradicional indígena, cuarterías, tugurios, bache para trabajadores, albergue infantil, hogar de personas adultas mayores, cárcel, conventos, personas sin vivienda y otras por no ser de interés para la investigación.

**Corresponde a la primera fecha de publicación del plan regulador.

Fuente: Elaboración propia a partir del Centro Centroamericano de Población (2011).

El siglo XX finaliza con un aumento considerable de población que habita en la GAM y en las distintas áreas metropolitanas que la conforman. Este espacio físico alberga alrededor del 50% de la población del país, aunque representa únicamente el 3.84% del territorio nacional, lo que refleja el hacinamiento y la importancia de la planificación en dicho territorio. El Área Metropolitana de San José⁴⁵ abarca 13 cantones: San José, Escazú, Desamparados (parcialmente), Aserri (parcialmente), Mora (parcialmente), Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vázquez de Coronado (parcialmente), Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat, lo que la convierte en el área metropolitana provincial con mayor cantidad de cantones⁴⁶ (Martínez, 2011), así como la que registra una menor tasa de crecimiento, pero se coloca en primer lugar en cuanto a la cantidad de personas habitantes, como se puede observar en el cuadro 3.

Cuadro 3:
Población y tasas de crecimiento (1973-2000)

Unidad de análisis	Población Años Censales			Tasas de Crecimiento	
	1973	1984	2000	1973-1984	1984-2000
Población total en Costa Rica	1 871 780	2 416 809	3 810 179	2,35	2,89
Población GAM	893 722	1 236 987	1 983 046	12,0	2,99
Área Metropolitana San José	519 705	714 983	1 092 783	2,94	2,69
Área Metropolitana Cartago	137 498	193 736	320 014	3,17	3,19
Área Metropolitana Heredia	122 955	178 043	308 607	3,42	3,5
Área Metropolitana Alajuela	113 564	150 225	261 643	2,58	3,53

Fuente: Pujol, Sánchez y Pérez (2012).

La concentración de personas en las áreas metropolitanas se debe al auge de actividades económicas que sustituyen la producción de café, como la industria, el comercio, los servicios,

⁴⁵ Para los fines de esta investigación, se trabaja y se direcciona específicamente en el Área Metropolitana de San José, lo que significa que cantones como Puriscal, Tarrazú, Acosta, Turubares y Dota, que no pertenecen a esta fragmentación territorial, no serán analizados en la investigación.

⁴⁶ El Área Metropolitana de Heredia comprende los cantones de Heredia (excluyendo el distrito de Varablanca), Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo. La tercera con mayor cantidad de municipios es el Área Metropolitana de Cartago con 6 cantones: Cartago, Paraíso (parcialmente), La Unión, Alvarado, Oreamuno y El Guarco (parcialmente). Por su parte el Área Metropolitana de Alajuela está conformada por: Alajuela, Atenas (parcialmente) y Poás (Martínez, 2011).

la construcción, el turismo, las actividades inmobiliarias y de intermediación financiera, las cuales se desarrollan de manera diferencial en la GAM (Pujol, Sánchez y Pérez, 2012).

Además:

La región metropolitana de San José es un sistema urbano compuesto por cuatro ciudades (San José, Alajuela, Heredia y Cartago) con diferentes niveles de vinculación funcional y física. Está ubicada en una depresión tectónica, lo cual implica un contexto físico caracterizado por grandes variaciones en el relieve y otras variables (clima, vegetación, fertilidad de suelos). El relieve de la región incluye ríos de cañones profundos y montañas que actúan como barreras a la conectividad entre los distintos centros de población de la región, particularmente de su sistema de transportes. Por estas múltiples restricciones y debido a su origen como un conjunto de poblaciones rurales y ciudades pequeñas, la estructura de la región siempre ha sido relativamente dispersa. (Pujol y Pérez, 2012, p.1).

Según indica Pujol, Sánchez y Pérez (2012) en el periodo de 1990-2010 se registra un aumento considerable de metros cuadrados destinados a la construcción de residenciales en la GAM. Para la última década del siglo XX, se utilizaron 5,8 millones de metros cuadrados para la construcción de estos residenciales, lo que representó el 66% del total de metros cuadrados de construcción registrados en la GAM durante esos años. Mientras que del 2001-2010, se registra que aproximadamente 14,3 millones de metros cuadrados de territorio fueron destinados a uso residencial, indicando un crecimiento de 2,5 veces mayor que el periodo anterior, y representando alrededor del 61,5% del total construido en ese periodo.

Los mismos autores (2012) señalan que los tres distritos que emplearon mayor cantidad de metros cuadrados para la construcción de residenciales en la primera década del siglo XXI fueron San Rafael de Escazú (650.692 m²), Pozos de Santa Ana (358.442 m²) y Heredia (334.933 m²). El aspecto relevante de estos datos y de lo investigado por los autores es que “La mayoría de estos distritos presentan tamaños de viviendas relativamente grandes, asociados a concentraciones de altos ingresos donde además se están desarrollando condominios residenciales (típicamente urbanizaciones cerradas).” (p. 197).

El crecimiento exponencial de la población, su concentración en áreas específicas y el tamaño creciente de metros cuadrados empleados para la construcción de residenciales, también se relaciona con el acceso y ubicación de comercios y servicios. El Área Metropolitana de San José mantiene su jerarquía (con respecto a otras áreas metropolitanas) como espacio central de actividades comerciales, desde micro emprendimientos hasta comercios de gran

escala como centros comerciales, “malls”, cines, restaurantes, servicios bancarios, tiendas de cadena y franquicias extranjeras (Pujol, Sánchez y Pérez, 2012).

El crecimiento en la construcción de urbanizaciones cerradas y su ubicación se vinculan con el desarrollo económico de la localidad, debido a que es usual que se acompañe la construcción de estos residenciales con comercios y servicios dirigidos a personas de altos ingresos, como los “malls”, para así proveer los servicios y bienes que se adecúen a los estándares de vida de estos sectores.

Durante este periodo, la planificación urbana presenta muchas deficiencias, debido a la falta de rigurosidad en la aplicación de normativas y de mecanismos de control para supervisar su cumplimiento, lo cual es observable en el caso de la Ley de Planificación Urbana. Emitida en 1968, establece una serie de reglamentos que deben formularse y la relevancia de que cada espacio local cuente con un plan regulador; sin embargo, es hasta la década del noventa que los gobiernos locales comienzan con esta labor⁴⁷ y, en cuanto a los reglamentos, el Reglamento de Renovación Urbana y el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones son emitidos hasta 2017⁴⁸.

Con la consolidación de las políticas neoliberales, el sector privado adquiere una mayor preponderancia en la construcción de viviendas de interés social y en el sector inmobiliario (empresas desarrolladoras de proyectos, mutuales, constructoras, etc.), en detrimento del aparato estatal. El INVU redujo su recurso humano en una tercera parte, reduciendo la cantidad de personas que tenían experiencia en el diseño y construcción de vivienda y en áreas como urbanismo y planificación regional. La Dirección de Urbanismo se vio obligada a dirigir sus labores al visado de planos y, debido a un recorte de presupuesto, se dificultó el acceso a tecnologías y recursos que le permitiera cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley de Planificación Urbana, entre ellas supervisar la obligatoriedad de los planes reguladores en los cantones (Cordero, Mora, Ortega y Vega, 2005).

Además, en este periodo se impulsa un ordenamiento territorial con énfasis en la protección ambiental, como una alternativa para realizar la planificación de los territorios urbanos. En 1995 el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) en

⁴⁷ En 1996 se registra que sólo 25 de los 81 cantones del país presentaban un plan regulador vigente, representando el 30% de los cantones (Vargas, 2014).

⁴⁸ No se profundizará en estos reglamentos debido a que sobrepasan el periodo de estudio.

conjunto con la Ley Orgánica del Ambiente, estableció un Consejo Nacional de Ordenamiento y Acción Territorial y la Secretaría Técnica Nacional (SETENA) (Vargas, 2014). Esto permitió que se publicara el Decreto N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC titulado Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en el año 2004, el cual:

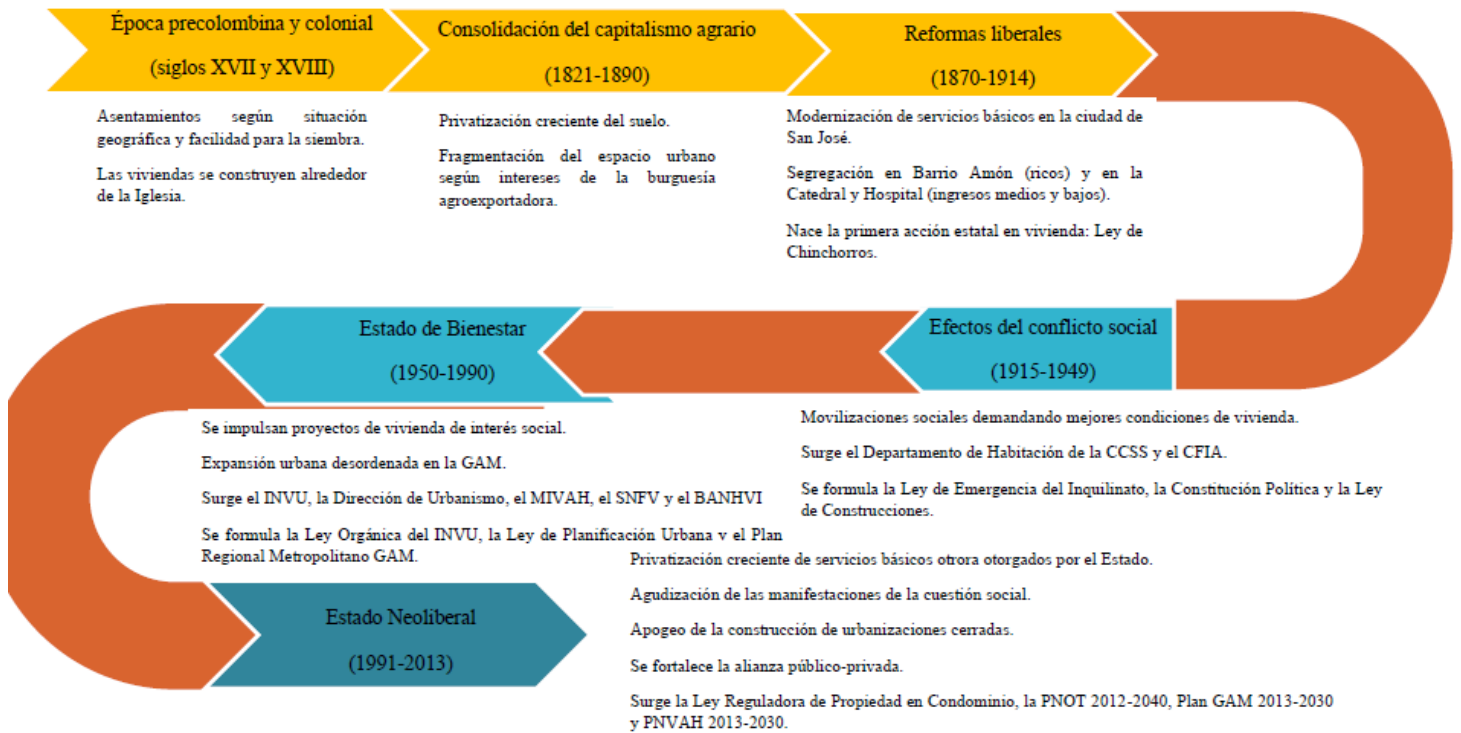
tiene por objeto definir los requisitos y procedimientos generales por los cuales se determinará la viabilidad (licencia) ambiental a las actividades, obras o proyectos nuevos, que por ley o reglamento, se han determinado que pueden alterar o destruir elementos del ambiente o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos; así como, las medidas de prevención, mitigación y compensación, que dependiendo de su impacto en el ambiente, deben ser implementadas por el desarrollado. (Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2004, párr. 12).

El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) criticó la ausencia de políticas gubernamentales en materia de planificación urbana en el país, la inexistencia de directrices directas emitidas por el INVU, y la escasez de recurso humano y económico en los gobiernos locales. Se registra una gran cantidad de críticas (por ejemplo de la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República) relacionadas con la deficiente labor estatal realizada en materia de planificación urbana, identificando como posibles causas la falta de coordinación entre las instituciones; confusión en las labores que debe ejecutar cada una según lo indicado por la normativa vigente; baja eficacia en la gestión institucional; y la dispersión de competencias vinculadas con la planificación urbana en múltiples instituciones, por lo que se propone la definición de un ente rector para la coordinación y centralización de la planificación urbana (Vargas, 2014).

Ante lo cual, el MIVAH asume como ente rector en el año 2002 e inició una serie de acciones para definir políticas, estrategias y mecanismos de coordinación interinstitucional en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial a nivel nacional, regional y local, con el objetivo de brindar mayor acceso a la población a viviendas dignas y asentamientos humanos sostenibles e inclusivos (Cordero, Mora, Ortega y Vega, 2005). Esto produjo la emisión de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (19 de octubre del 2012), la emisión del Plan de Desarrollo Urbano para la GAM (Plan GAM 2013) el 20 de enero del 2014 y la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 (20 de enero del 2014).

A partir de este análisis histórico de la normativa nacional en materia de construcción de urbanizaciones cerradas, se identifica que las políticas, el cuerpo normativo y los planes reguladores emitidos para el ordenamiento territorial, la planificación urbana y la construcción de viviendas son instrumentos políticos que se articulan estrechamente con los mecanismos de producción y acumulación de capital del modo de producción capitalista en un momento histórico determinado; por lo que el contexto histórico y los intereses de la clase burguesa, permiten la formulación de estos instrumentos y les atribuyen funciones específicas según los modos de producción predominantes de cada periodo. La normativa nacional en materia de planificación urbana se formuló como una medida paliativa, a priori y espontánea para regular el territorio ante el crecimiento exponencial de los residenciales y no contó con una voluntad política sólida que otorga rigurosidad en su cumplimiento y generara mecanismos de monitoreo y seguimiento a su implementación.

Figura 2
Línea de tiempo con hitos históricos en materia de planificación urbana y urbanizaciones cerradas según periodo de estudio.



Fuente: Elaboración propia a partir la normativa recolectada del Sistema Costarricense de Información Jurídica (2020).

A partir de la reconstrucción histórica, se identifica que desde los primeros periodos la distribución del territorio se dio a partir de los intereses económicos y el uso del espacio fue designado por quienes manejaban el poder. El valor del suelo toma fuerza según su capacidad productiva, tal como se mostró en el siglo XIX, dado que se dio valor a los terrenos con mayor fertilización, que eran mejores para la siembra, dividiendo el territorio en beneficio de las familias con mayores recursos. En el periodo colonial y de agroexportación del café, la vivienda no se incorpora a la agenda pública por lo que no se formula alguna política social al respecto.

Con las transformaciones económicas de la época, en el periodo liberal se observa que la vivienda comienza a ser incorporada a las políticas públicas, pero como una medida paliativa que busca la legitimación del Estado Liberal y del modo de producción capitalista. Como indica el Programa Estado de la Nación (2004), se evidencia segregación socio-residencial en la ciudad de San José a inicios del siglo XX, la cual se caracterizó por una fragmentación del

suelo urbano utilizado para fines residenciales y comerciales que respondiera a la diferenciación de patrones de consumo y contribuyera a la separación geográfica de las personas según la posición que ocupaban en la estructura socioeconómica. Sin embargo, este aumento en la construcción de urbanizaciones no provocó que el Estado formulara políticas y normativas de planificación urbana, lo cual evidencia que la construcción de viviendas particulares y de urbanizaciones se realizó sin ningún tipo de regulación que permitiera una adecuada distribución del espacio urbano.

Durante el auge y establecimiento del Estado Benefactor, se identifica la mayor participación del Estado Moderno en creación de políticas sociales, las cuales surgen como acciones para abordar las manifestaciones de la cuestión social de la época. Se realizaron algunas acciones principalmente en la construcción de proyectos de vivienda de interés social; sin embargo, se continúa con una planificación urbana que fomenta y permite la construcción de ciudades y espacios urbanos desordenados y acordes con los intereses del modo de producción capitalista, en los cuales no se contemplan las necesidades básicas de las personas, sólo priva el interés económico.

Se evidencia que la adopción de las políticas neoliberales fue el hito histórico que produjo condiciones favorables para el auge de las urbanizaciones cerradas como modelos habitacionales que no sólo enfatizan en la protección de la propiedad privada de las viviendas, sino también de bienes públicos y servicios básicos de calidad que sólo son accesibles a personas que cumplen con ciertos requisitos económicos. En medio del caos de la ciudad como resultado del neoliberalismo, la construcción de urbanizaciones cerradas se convierte en una alternativa llamativa de adquirir una vivienda y un espacio prestigioso que resguarden de los peligros del “afuera”, debido a su exclusividad, alto costo y, por tanto, difícil acceso. De esta forma, se fomenta la construcción de espacios excluyentes, fragmentados, privatizados y con segregación socio-residencial para continuar la acumulación de capital.

Además, se evidencia que a nivel nacional la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio es la única normativa que regula las urbanizaciones cerradas, pero, como queda a criterio de las empresas inmobiliarias acogerse a esta, su acatamiento no es obligatorio. Respecto al ámbito local, los planes reguladores son los que brindan una mayor claridad de la distribución del espacio residencial en el cantón; sin embargo, como se evidenció, la formulación de éstos ha quedado totalmente a voluntad de las municipalidades y se han creado

muy tardíamente, dificultando realizar una adecuada planificación del espacio local y de los posibles efectos que puede ocasionar la construcción de urbanizaciones cerradas en las relaciones sociales y en el tejido urbano. Este elemento es de suma importancia desde el análisis de Trabajo Social, dado que permite evidenciar que existe una necesidad de abordar las problemáticas de la distribución del territorio y el uso del espacio, así como el cuestionamiento a la intervención estatal en dicha materia.

En 1991 a 2013, después de la expansión urbana que experimentó el país en la mitad del siglo XX, se evidenció que, a pesar de las normativas impulsadas en materia de planificación urbana y de los planes reguladores, la construcción de viviendas se realizó de manera desordenada, desarticulada y con una mayor tendencia a la privatización de urbanizaciones. Se puede reconocer que, si bien en la GAM se concentra la mayor cantidad de las viviendas del país, también se registra la mayor cantidad de industrias y empresas. Esto facilita la disponibilidad y el acceso a mano de obra para el modo de producción capitalista; por lo que, se reconoce que el Área Metropolitana de San José es una ciudad que se adapta y responde a los intereses del capital la cual, empleando las normativas de planificación urbana, impulsa una naturalización de la distribución del espacio urbano por clase social, invisibilizando la articulación existente entre lo económico y lo social, lo cual conduce a un acceso desigual de la ciudad para la clase trabajadora.

El abordaje de la distribución del espacio urbano y la construcción de las ciudades es elemental para la profesión de Trabajo Social, dado que permite ubicar geográficamente las manifestaciones de la cuestión social y determinar la manera en que el espacio configura las relaciones sociales entre clases. Sumado a la comprensión de que la ciudad dentro del modo de producción capitalista se convierte en una mercancía que es consumida por ésta y que impulsa la propiedad privada del espacio urbano y de las urbanizaciones que se construyen, lo cual genera una desigualdad en el acceso a dicho espacio y a viviendas. No obstante, esta desigualdad y exclusión impulsa la construcción de urbanizaciones cerradas como un medio de producción de capital que, si no fuera por la agudización de las manifestaciones de la cuestión social, no estarían legitimadas por la sociedad como modelos de vivienda idóneos generadores de estatus social. Por lo tanto, éstas dan origen a las urbanizaciones cerradas y son aprovechadas por el modo de producción capitalista para incrementar sus ganancias y legitimar la defensa de la propiedad privada. El siguiente capítulo abordará los actores claves que aplican

y supervisan el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y planificación urbana, los cuales poseen la responsabilidad de generar estrategias dirigidas a la planificación urbana.

Capítulo III: Actores sociales en el proceso de regulación en materia de construcción de urbanizaciones cerradas

Los actores sociales cumplen funciones en el espacio y se proyectan en él con distintos grados de responsabilidad y de poder, y diferentes intereses, así es que el espacio urbano es producto de la interrelación, negociación, puja, tensión y articulación de todos los actores que intervienen a través de la política.

(Rodríguez, 2011, p.14)

Todo proceso de planificación involucra a diversos actores que de manera directa e indirecta influyen en la toma de decisiones, formulación y ejecución de la normativa en materia de planificación urbana, construcción y regulación de urbanizaciones cerradas. Las acciones u omisiones realizadas por estos actores para atender la demanda de vivienda y los problemas de la distribución del espacio urbano, dependerán de los intereses que cada uno pretende concretar en un área determinada, ya sea para reforzar relaciones de poder respecto a otras instituciones o sectores sociales; intervenir en las demandas de la sociedad civil o reproducir los procesos de producción y acumulación de capital para el enriquecimiento de la clase burguesa.

A nivel nacional la planificación urbana se plantea mediante una organización en cascada, lo cual implica una separación en tres categorías territoriales⁴⁹: nacional, regional y local. Este tipo de planificación implica:

La gestión del territorio a través de diferentes planes jerarquizados según el nivel que abarcan. Cada plan aborda lo que le corresponde según su nivel, respetando las competencias de otros niveles. Por lo tanto, cada plan considera y responde a lo establecido en otros planes de nivel superior, acatando lo que le corresponda según la normativa vigente, ya que éstos brindan orientación sobre el abordaje del territorio desde una perspectiva de mayor amplitud. Así mismo, cada plan considera y responde a lo planteado en otros planes de nivel inferior, ya que estos ofrecen una perspectiva más detallada sobre un territorio particular. Por consiguiente, la planificación en cascada implica el intercambio multidireccional entre actores sociales de nivel nacional, regional y local. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2007, p.31)

Por lo tanto, la incidencia de los actores involucrados en el proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas se analizó desde esta perspectiva⁵⁰. A nivel nacional y regional se identifican dos actores fundamentales: el Instituto Nacional de Vivienda y

⁴⁹ A pesar de dicha categorización en el país, el nivel regional queda muy limitado y esta poco desarrollado.

⁵⁰ Ver anexo 4.

Urbanismo (INVU) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), ambos órganos “son los encargados del cumplimiento de las funciones que requiere la planificación urbana a nivel nacional, para lo cual deben preparar, revisar y actualizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Dicho Plan orienta los demás niveles de planificación territorial en el país.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2007, p.31)

Asimismo, en este nivel se incluye al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) como órgano por excelencia en materia de construcción, regulador del ejercicio profesional de las carreras de Ingeniería y Arquitectura y responsable de colaborar con las instituciones públicas en la generación de planes para el mejoramiento de la infraestructura nacional.

Tanto MIDEPLAN como INVU son las instituciones responsables de la implementación de los Planes Reguladores de Ordenamiento Territorial Regional; “dichos planes consideran en su planteamiento lo indicado en el PNDU y orientan la planificación a nivel local en el país.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2007, p.32). En este nivel se incorpora tanto la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) como el Servicio Nacional Aguas Subterránea, Riego y Avenamiento (SENARA), el primero como la institución que “tiene la responsabilidad de estudiar y avalar lo referente a la variable de impacto ambiental, velando por la planificación del desarrollo de actividades humanas potencialmente lesivas del medio ambiente, siendo la encargada de otorgar la Viabilidad Ambiental, por medio del procedimiento vigente para dicho fin.” (Secretaría Técnica Nacional Ambiental, p.32). Por su parte, el SENARA como la institución encargada de “proteger el recurso hídrico. Por lo tanto, las decisiones en torno a la explotación, mantenimiento y protección del recurso hídrico que adopte de manera fundamentada esta institución, serán definitivas y de acatamiento obligatorio.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2007, p.32)

A nivel local se resalta la participación de los gobiernos locales, como los encargados de: “planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, para lo cual debe implantar un Plan Regulador y los Reglamentos de Desarrollo Urbano conexos.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2007, p.33). El papel de los

gobiernos locales se vincula estrechamente con el INVU, puesto que este ente es el encargado de:

Asesorar a los gobiernos municipales en la materia, y tiene la facultad para ejercer vigilancia y autoridad en el debido cumplimiento de las normas de interés nacional relacionadas. Asimismo, es el ente responsable de revisar y aprobar los *Planes Reguladores* y de elaborarlos a solicitud del gobierno municipal, según lo establecido en el Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2007, p33)

En este mismo nivel se vincula SETENA y SENARA, los cuales avalan el impacto ambiental y el riesgo en los planes reguladores. Estos actores en conjunto con el INVU sientan las bases en su materia, para promover planes reguladores que deben garantizar el desarrollo de la planificación urbana local acorde con lo estipulado por la normativa nacional.

Es importante indicar que según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se comprende que las instituciones que integran el departamento de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos son: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI), el instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Comité Nacional de Emergencias (CNE) y el Instituto de Desarrollo Territorial (INDER) (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2010).

Sin embargo, para fines de la presente investigación, según la relación con el proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, no se contemplan el CNE, BANHVI, INDER y el IFAM, dado que no son vinculantes con los procesos de construcción. Tampoco se incorpora el análisis del MOPT, ICE, AYA, entre otros, los cuales, aunque se articulan con la planificación urbana, no tienen relación con las urbanizaciones cerradas.

Figura 3
Instituciones según nivel de planificación



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (2007).

Comprendiendo esta distribución y vinculación existente entre dichos actores, se desarrollará el papel de estos, así como su relación y pertinencia con la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas. Añadido a estas instituciones se insertan las empresas inmobiliarias y la sociedad civil, ambos actores con una importancia relevante que en pocas ocasiones se visibilizan.

1. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica es el ente del Estado encargado de toda la planificación a nivel nacional, el:

MIDEPLAN, se constituye en órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno; es decir, define la visión y metas de mediano y largo plazo que inspiran el accionar del Poder Ejecutivo. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2013, p.1).

Dicho ente surge en 1963 con el nombre de Oficina de Planificación (OFIPLAN) bajo la Ley N.º 3087, desde la cual se estipula como su responsabilidad la coordinación de la planificación del Estado, la preparación e impulso de las políticas públicas, que garanticen la eficiencia de la administración pública y la orientación del desarrollo nacional. Asimismo, se resalta como dependencia directa de la presidencia (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2013).

A parte de ello, el MIDEPLAN emite la Ley de Planificación Nacional, N°5525 de 1974, desde la cual se identifica su principal vínculo con la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, dado que en dicha ley se señalan los objetivos del Sistema Nacional de Planificación:

entre los que se encuentra realizar una planificación desde el enfoque regional y urbano. En el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N°37735, se determinan los instrumentos de planificación de nivel regional, incluyendo los Planes Reguladores de Ordenamiento Territorial, cuya finalidad es planificar el territorio regional y disminuir los desequilibrios territoriales. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2017, p.20).

Con lo anterior se identifica la pertinencia de este ente en materia de planificación urbana, así como su vínculo con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en la determinación de los planes reguladores como instrumentos en el proceso de planificación regional. Es para 1982 que OFIPLAN se convierte en el Ministerio de Planificación Nacional

y Política Económica (MIDEPLAN), a partir del proceso de reestructuración del Poder Ejecutivo (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2013).

Dentro de sus dependencias, se inserta la secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (SPNDU), el cual fue creado en el año 2000 junto con el Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU), ambos por medio del Decreto Ejecutivo 28937 MOPT-MIVAH-MINAE⁵¹, los cuales tienen como objeto la coordinación y orientación del desarrollo urbano en la GAM, en conjunto con el sector privado, las instituciones estatales y las municipalidades. El SPNDU en conjunto con la Dirección de Urbanismo, se planteó la responsabilidad de elaborar el Plan de Desarrollo Estratégico en la GAM, el cual se instauró con el brazo técnico del CNPU (Vargas, 2014). De acuerdo a lo estipulado en la Ley de Planificación Urbana, ambas instituciones se encuentran vinculadas y comparten las siguientes responsabilidades:

- a) La expansión ordenada de los centros urbanos;
- b) el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas;
- c) el desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos,
- d) y la inversión en mejoras públicas. (Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica, 1968, p.3)

Desde la Ley de Planificación Urbana, se identifica el vínculo entre el MIDEPLAN como órgano responsable de orientar la planificación a nivel nacional, el INVU como órgano encargado de la planificación urbana, el cual junto con el MIVAH son los entes encargados de la construcción de las políticas en dicha materia, lo que resalta el entrelazamiento de las instituciones como corresponsables de promover el desarrollo urbano.

Se reconoce el papel de MIDEPLAN como ente fiscalizador, pero se aprecia que esta institución no ha cumplido a cabalidad sus objetivos y planteamientos, principalmente al no tener relevancia inmediata en la aprobación o rechazo a los proyectos de construcción de urbanizaciones cerradas, debido a que sus líneas de acción están direccionadas al tema de

⁵¹ El cual fue derogado y reemplazado en 2003, por el Decreto Ejecutivo N° 31062 MOPT-MIVAH-MINAE.

asentamientos humanos y la forma en que se organizan los espacios, excluyendo el análisis de dichos modelos habitacionales.

Lo cual implica que al no cumplir con los objetivos y metas que le corresponde, conduce a una inadecuada distribución de la población y las actividades económicas; además, se aprecia que sus acciones van direccionadas más a eliminar los asentamientos urbanos de la población en condición de pobreza, pero no se involucra en la regulación de la construcción de viviendas para las personas con ingresos medios y altos, como es el caso de las urbanizaciones cerradas. Esto se aprecia en la política nacional de desarrollo urbano, en la cual no se abarca este tipo de viviendas dentro de sus alcances; por lo que se considera que este actor no se vincula como corresponde con el proceso de regulación de estas urbanizaciones.

2. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo es el órgano de mayor importancia en materia de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas a nivel nacional y regional, tal y como se mencionó en el capítulo anterior surge en 1954 bajo la ley N°1788, la cual le “otorga el título de entidad autónoma especializada y con independencia administrativa y financiera para realizar sus labores.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2020a). Su creación se da en un momento histórico, en el cual el Estado incluye el sector vivienda dentro de la política general de gobierno y, posterior al inicio de la década de los 60s, se propugna una mayor acción y un mayor control en lo referente a la planificación urbana (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1988). Se identifica que:

Históricamente el interés público en materia de urbanismo surge con posterioridad a la promulgación de la Ley Constitutiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en 1954, así esta institución a través de su Departamento de Urbanismo ha venido realizando estudios generales de desarrollo urbano para las cabeceras de provincia y con especial énfasis en las poblaciones del Área Metropolitana de San José, toda vez que es esta zona la de mayor concentración urbana en todo el país. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1988, p. 13).

Su surgimiento se da en un contexto económico y social de cambio; primeramente, el establecimiento del Estado Benefactor, el cual viene a ser una respuesta al supuesto interés del Estado en lo social, por medio de políticas en materia de vivienda dirigidas a la clase trabajadora. Posteriormente, ocurre una transición del modelo económico agroexportador a uno de industrialización, lo que provocó un crecimiento acelerado en las construcciones

principalmente dentro del GAM. Ambos factores ocasionaron la necesidad de crear una institución estatal que se encargará de todo lo relacionado a vivienda y desarrollo urbano.

El establecimiento del INVU permitió a una sola institución absorber las responsabilidades que con anterioridad tenía la Junta Nacional de Habitación y la Cooperativa de Casas Baratas “La Familia” (creada en 1942) y años después por el Departamento de Habitación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), órganos encargados de todo lo vinculado a vivienda anterior al INVU, lo que permitió “unir dos conceptos principales dentro de un único organismo: el Desarrollo Urbano y ordenamiento del territorio y la Vivienda.”(Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2020.a)

El INVU se coloca como la entidad pública que tiene como responsabilidad la ejecución, planificación, diseño, coordinación y promoción de las políticas sociales y económicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, sumando a las acciones y programas dirigidos a acceso a la vivienda digna. A su vez facilita la aplicación de los instrumentos técnicos y legales de planificación estipulados por la Ley de Planificación Urbana (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2020.a).

Con lo anterior se comprende que no solamente es el encargado de la planificación y desarrollo urbano, sino que a su vez es el responsable de garantizar el acceso a la vivienda. Su principal acción en esta última se da por medio del sistema de ahorro y préstamo, con lo que se establecen dos vías de acción, una dirigida a la ejecución de la política de vivienda y la otra como garante del acceso a la misma. Ante lo cual la institución define su población meta, no solo la clase trabajadora, sino también incluye la clase burguesa: “Pero no solo nos centramos en dar solución a la falta de techo para familias de escasos recursos. Para las familias de clase media, con capacidad de ahorro, se creó el Sistema de Ahorro y Préstamo, con beneficios e intereses bajos, cuotas fijas y estables.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2020.a).

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo posee como misión y visión, consolidarse como la entidad pública responsable y líder en la ejecución de políticas y planes en materia de ordenamiento territorial, promoviendo programas habitacionales que permitan a la ciudadanía tener acceso a una solución habitacional propia, elevando la calidad de vida de las y los ciudadanos, en búsqueda de la reducción del déficit habitacional, de manera auto

sostenible financieramente y con una perspectiva de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2020.b).

Además, un elemento a resaltar es su población meta, la cual no es solamente personas en condición de pobreza, sino también incluye a individuos que reciben salarios medios e incluso altos. Es así como desde el INVU se contempla que las acciones en cuanto a desarrollo urbano involucran a toda la población, independientemente de su posición socioeconómica. Sin embargo, desde la práctica y según lo estipulado dentro de su normativa, no es así, su foco principal es la clase trabajadora en cuanto a acceso a vivienda.

Uno de sus principales roles en relación con la regulación de construcción de urbanizaciones cerradas, se centra en la preparación y aprobación de los planes reguladores⁵², tal y como se estipula en la Ley Orgánica del INVU, en su artículo 5:

Preparar planos reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación que a juicio de la Institución lo ameriten, y redactar los reglamentos necesarios para su aplicación, la que se hará efectiva a través de las Corporaciones Municipales, previa la aprobación de una ley general de planeamiento de las ciudades. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1954, p.5).

Se identifica como pertinencia del INVU tanto la preparación como la vigilancia de la ejecución de los planes reguladores, para lo cual a partir de la creación de la Ley de Planificación Urbana, se estipula a la Dirección de Urbanismo como responsable. En el artículo N°7 se plantea su creación adscrita al departamento de Urbanismo del INVU, colocándola como responsable de:

1) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, revisarlo para mantenerlo al día e informar sobre su estado de aplicación; 2) Promover la coordinación de los proyectos públicos y privados que, por su función, magnitud, extensión o cualquier otro motivo, interesen a la vigencia del mismo Plan; 3) Asesorar y prestar asistencia a las municipalidades y a los demás organismos públicos dedicados a la planificación, en todo cuanto convenga al establecimiento o fomento de esa disciplina; y 4) Ejercer vigilancia y autoridad para el debido cumplimiento de las normas de interés nacional comprendidas en esta ley y en los reglamentos de desarrollo urbano. (Asamblea legislativa de La República De Costa Rica, 1968, p.10).

⁵² Plan Regulador: Instrumento de planificación y gestión de nivel local, en el que se define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo urbano y los planes de distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción, renovación urbana, entre otros. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2007, p.14)

La Dirección de Urbanismo como departamento vinculante en materia de planes reguladores, tiene la responsabilidad de fiscalizar, revisar y aprobar, así como garantizar el adecuado uso de estos instrumentos por parte de las municipalidades. Con esto se comprende la relación clave entre el INVU y las municipalidades por medio de la Dirección de Urbanismo velando por la aplicación de los planes reguladores.

La Dirección de Urbanismo asume un peso de gran relevancia, dado que como se coloca en el artículo 10° de la Ley de Planificación Urbana es la entidad responsable de examinar y visar, los planos correspondientes a los proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de los procesos de urbanización, los cuales deben ser primeramente aprobados por la municipalidad; además es la encargada de aprobar tales planos para su construcción. Esto permite reconocer la importancia en el proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas por parte de la Dirección de Urbanismo, quién también tiene un papel de asesor (Asamblea Legislativa, 1968).

Como parte de su responsabilidad el INVU, desde la Dirección de Urbanismo, crea el Plan de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica (Plan GAM), de 1982:

Se acuerda adoptar y aprobar el Plan Regional de Desarrollo Urbano "Gran Área Metropolitana", que regirá para la circunscripción que el mismo delimita y establece normas para regular el correcto desarrollo urbano en esa área, así como limitaciones para la contención del crecimiento desproporcionado y realización de obras o cambio de uso del suelo en inmuebles fuera de tal delimitación. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1982, p.1).

Desde este plan se intentó dar dirección a la forma en la cual se planificaba el proceso de urbanización a nivel regional, pero su acción sólo “funcionaba como una herramienta temporal que sustituye la normativa de planificación, en tanto los cantones no tuvieran plan regulador. En la medida en que los cantones desarrollaran su plan regulador el plan GAM dejaba de tener vigencia.” (Martínez, 2012, pp.85-86). En 2013 se inicia un proceso de actualización de este plan que dio como resultado el Plan GAM 2013-2030, desde el cual se plantean las acciones a abordar en materia de urbanización del territorio dentro de la GAM y brinda los lineamientos que deben acoger todos los planes reguladores.

En la misma línea, en 2007 se crea el “Manual de procedimientos para la elaboración y redacción de Planes Reguladores”⁵³, el cual “orienta sobre los procedimientos para la elaboración y gestión de Planes Reguladores, que actúan como instrumentos clave para el ordenamiento territorial en Costa Rica.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2017, p.3). Además, este manual busca generar “lineamientos de carácter técnico que garanticen un adecuado ordenamiento territorial cantonal y su concordancia con las políticas de desarrollo nacionales.” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2017, p.4). Este manual tiene como objetivo:

Promover la planificación y gestión urbana en el país, facilitando a los gobiernos municipales y otros actores sociales un instrumento orientador sobre los conceptos y procedimientos para la elaboración y gestión de Planes Reguladores eficientes, eficaces e integrales, que actúen como instrumentos de ordenamiento territorial. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2017, p.7).

Con lo cual se convierte en el instrumento a nivel nacional y regional que pretende dar una guía a los gobiernos locales en materia de desarrollo urbano, para de esta manera canalizar las acciones a nivel nacional, y se planificará de acuerdo a las particularidades que presenta cada cantón. La elaboración del Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial, se construye ante la carencia de años posteriores de consolidar a nivel nacional, regional y local la gestión reguladora en materia de construcciones, dado que para el año 2000, sólo cinco de los trece cantones de la GAM de San José tenían plan regulador, y hasta la fecha tres de ellos no han presentado sus planes reguladores. Con lo que:

Es importante destacar que pese a la legislación que se ha dado para normar la planificación de los centros urbanos, es realmente poco lo que en la práctica se ha podido lograr y las ciudades se ensanchan cada vez más sin obedecer a una orientación urbanística racional. Recientemente ha surgido también el interés por la planificación regional que implica conceptos más amplios en la ordenación del territorio, considerando no sólo los aspectos urbanísticos de las poblaciones sino también el potencial de las regiones que constituyen el entorno de esas aglomeraciones urbanas, para lograr así un Plan de Desarrollo Económico y Social compatible con el espacio en donde se dan las actividades productivas del país. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1988, p. 13).

Con lo anterior se reconoce el vacío existente por parte del INVU para planificar las acciones en materia de gestión urbana, dado que desde su ley orgánica se estipulan sus responsabilidades; sin embargo, no existía aún una ley que estipulara los lineamientos a

⁵³ Dicho manual, se deroga en 2017 por el Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial.

cumplir en cuanto a planificación urbana, por lo que el INVU planificó el espacio nacional según sus propias concepciones e intereses, sin contar con un instrumento técnico que le indicará cómo realizarlo.

Asimismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo es uno de los actores de mayor relevancia y poder en la toma de decisiones en relación con otras organizaciones y entidades responsables, debido a que es el ente rector en materia de planificación urbana al indicar la manera en que se deben realizar los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; y en materia de construcción de urbanizaciones cerradas, ya que incorpora la Dirección de Urbanismo, misma que es responsable de la aprobación de los planes reguladores y de los planos de los proyectos de urbanización y fragmentación urbana.

Por lo tanto, aunque el INVU se presenta como la institución pública a nivel nacional y regional con mayor poder en la toma de decisiones en materia de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas, son las municipalidades las que tienen mayor incidencia en las decisiones finales. Se reconoce las labores de la Dirección de Urbanismo en cuanto a la aprobación de los proyectos de construcción, debido a que deben contar con su aval para ejecutarse; sin embargo, su protagonismo es mínimo, puesto que la normativa vinculante a la planificación urbana es obsoleta y desactualizada, lo que evidencia una falta de interés en intervenir de forma más contextualizada en los conflictos que surgen de los procesos de urbanización.

Además, en relación con su competencia con los planes reguladores, su responsabilidad ha quedado marcada por la omisión, dado que en más de sesenta años de existencia no ha logrado que todas las municipalidades tengan un plan regulador y mucho menos que dicho instrumento responda a las necesidades de la población y del espacio urbano, lo que evidencia que su vinculación en la materia es sesgada y esto facilita que se impongan los intereses del modo de producción capitalista.

3. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos es el órgano técnico rector del Gobierno de la República en planificación territorial y asentamientos humanos. El Ministerio emite las políticas y directrices de acuerdo con las necesidades y requisitos de la población. Determina el enfoque del financiamiento público, a fin de dar cumplimiento a los párrafos 21,

50 y 65 de la Constitución Política en materia de vida, salud humana, distribución de la riqueza y promoción de la vivienda universal, esto establecido por la Ministra de Vivienda, el presidente de la República y el Poder Ejecutivo (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020a).

Este ente surge como respuesta a una serie de condiciones internas y externas que produjeron inconsistencias en la atención de las demandas de vivienda por parte de la intervención estatal. A nivel interno, la crisis de finales de los setenta y principios de los ochenta permitió la formación de un movimiento social que demandaba una intervención más eficaz de la gestión pública en vivienda ante la infructuosa labor realizada por el INVU. Por su parte a nivel internacional, el impulso de la Agenda Hábitat promovida por la Agencia ONU Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas, buscó posicionar la construcción de viviendas como un tema de máxima prioridad política (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020b):

Es así como a mediados de los años setenta, las conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos y su Agenda Hábitat, estimulan una profunda revisión institucional y en 1979, mediante el Decreto N° 10299-P se nombra por primera vez a un ministro de Vivienda, el Ing. Jorge Carballo Wedel (lo que empieza a configurar una única rectoría y sector, que impulsa los objetivos trazados en estas cumbres mundiales de vivienda para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos), un mes después, con el Decreto Ejecutivo 10458-P-DP, se crea el sector Vivienda y Asentamientos Humanos; bajo la conducción de dicho ministro, como rector en este ámbito. (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020b).

A partir de las demandas de la población por medidas públicas más eficaces en materia de vivienda y las directrices de la Agencia ONU Hábitat, surge el MIVAH como institución que intervendrá en estos conflictos. En 1986, la Ley N° 7052 creó el Sistema Financiero Nacional de Vivienda (SFNV) como rector del Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI); asumiendo una responsabilidad fundamental en la atención de la vivienda de interés social y facilitando que nuevos actores como bancos, cooperativas, mutuales y fundaciones participen en los procesos de ahorro, subsidio y financiamiento de vivienda para la clase trabajadora. El Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos preside la junta directiva de este banco y recibe presupuesto de acuerdo a lo indicado por la Ley General de Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República, N° 7055 (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020b).

Sin embargo, el MIVAH ha funcionado sin ley constitutiva y lo ha hecho al amparo de las leyes de presupuesto o de otras leyes que a lo largo de los años han conferido continuamente diversas facultades al ministerio en materia de vivienda, tal como lo reconoce la Resolución No. 18007-2006 del 13 de diciembre de la Sala Constitucional de la Corte Suprema. Además, no tiene marco legal, lo cual implica que no existen funciones legalmente establecidas para el MIVAH y que la acción institucional depende de la directiva. En consecuencia, el ministerio se define como una institución que apoya la rectoría del ministro (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020b).

Cuadro 4
Organización del MIVAH

Rectoría	Es dirigido por la ministra, nombrada Rectora del Sector Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos
Órganos	-Consejo Sectorial de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos -Secretaría de Planificación Sectorial
Sus ejes estratégicos son:	Modernizar la gestión institucional interna del MIVAH y hacia actores externos de la industria. Promover la gestión y coordinación de políticas públicas en términos de uso del suelo, urbanismo, asentamientos, personas y vivienda adecuada.
Departamento de Gestión de Programas en el Territorio	Facilitar la implementación de planes, programas y proyectos con incidencia territorial de manera integral y participativa. Promover de manera sostenible el desarrollo local, regional y nacional a través de estrategias y mecanismos de coordinación y concertación a nivel interinstitucional e intersectorial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020 a)

Se puede identificar como una de las principales funciones en materia de construcción de urbanizaciones cerradas es la actualización de las líneas de acción sobre los procesos de ordenamiento territorial y planificación urbana; sin embargo, se identifica una falta de claridad en su trabajo, sin ninguna competencia y sin ninguna normativa, hasta 2003 con la creación y firma del Decreto ejecutivo N° 31062-MOPT-MIVAH_MINAE, el cual estableció que el

ministro o ministra asumiría la presidencia y la coordinación del Consejo Nacional de Planificación Urbana. Desde lo cual en 2008 ha “planteando el proyecto del Plan Regional Urbano del Gran Área Metropolitana de Costa Rica (PRUGAM), en cooperación técnica y financiera con la Unión Europea, en el marco de un convenio de financiación.” (Martínez, 2012. p.12). Dicho plan:

planteó solucionar la problemática urbana existente teniendo como punto de partida la visión de un nuevo modelo urbano, mediante siete sistemas que estructuran el territorio en un marco de desarrollo paulatino; pero sostenido. Estos sistemas formulan tanto en el ámbito regional (GAM) como en cada cantón (Plan Regulador Local) una estructura funcional que debe responder a los parámetros de institucionalidad en los marcos jurídicos nacional y municipal simultáneamente. Su aplicabilidad, no obstante, requirió instrumentos para desarrollar las competencias respectivas a través de planes en diferentes esferas y, a la vez, en coordinación interinstitucional nacional, intermunicipal y municipal (2012, p.)

En otras palabras, el principal logro del proyecto PRUGAM fue modificar el concepto de desarrollo urbano territorial en el GAM costarricense; “este nuevo concepto ha generado una nueva cultura y una nueva necesidad de trasladar un enfoque histórico de planificación sectorial (agua, energía, ambiente y transporte) a una planificación sistémica integrada y gestionada por coordinación, en función de un mismo modelo territorial.” (Martínez, 2012, pp. 85-86). La inclusión de nuevos elementos de análisis que pretenden brindar una perspectiva más integral del desarrollo urbano se convierte en una concepción idealista que no llega a concretarse, principalmente porque en años posteriores este plan fue un proyecto fallido, debido a que luego de años de trabajo y millones en inversiones, fue rechazado por la junta directiva del INVU en 2010. Ante lo cual, el MIVAH propone en 2012 el Plan de Ordenamiento Territorial para la GAM (POTGAM). Sin embargo, este:

documento denota una gran improvisación (...) porque pese a las críticas realizadas a la propuesta del POTGAM, éste sigue proponiendo una planificación urbana contraria a lo que se requiere para resolver los graves problemas de la GAM: el POTGAM, los ignora y pretende entronizarlos, evitando debatir argumentos técnicos presentados por diversos profesionales. (Universidad de Costa Rica, 2012, párr.4).

La propuesta de estos dos programas en periodos tan cortos, muestra la irregularidad de un ministerio que no ha logrado consolidar sus funciones y carece de orden para abordar el tema de planificación urbana y ordenamiento territorial. Asimismo, según indica la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, las labores del MIVAH se direccionan a impulsar viviendas que promueven la integración y cohesión social y un hábitat

participativo, inclusivo y sustentable, lo cual también es observable en el Eje Sociocultural, el cual tiene como aspiración la “Generación de un hábitat inclusivo y seguro, que contemple las necesidades culturales, étnicas, etarias, de género y de accesibilidad de los diferentes grupos de población, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad y convivencia.” (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2014, p. 14). Sin embargo, esta política no regula la construcción de urbanizaciones cerradas, las cuales son modelos habitacionales que contradicen lo señalado, debido a que no son viviendas accesibles para personas en condición de pobreza, coadyuvan en la generación de segregación socio-residencial y un espacio urbano desigual, fragmentado y excluyente. De esta forma, el discurso del ministerio y de sus normativas no se materializan en la totalidad concreta, incentivando la percepción de que es posible lograr una cohesión social sin que se formulen acciones estratégicas para intervenir en las causas estructurales que impiden a personas de ingresos bajos y medios acceder a una vivienda digna que cuente con el equipamiento urbano adecuado para satisfacer sus necesidades.

4. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos

El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos fue creado en 1971, sin embargo, tiene sus primeros pasos en 1903 con la Fundación de la Facultad Técnica de La República, la cual en su momento se encargaba de la regulación de los profesionales técnicos en Arquitectura. Dicha institución ha pasado por una serie de cambios desde sus inicios, en 1912 se cambia el nombre de la Facultad Técnica de la República por el de Facultad de Ingeniería de Costa Rica, además de dicho cambio en 1941 se forma el Colegio de Ingenieros bajo Ley No° 22, gracias a la creación en 1940 de la Universidad de Costa Rica, con lo cual todas las actividades de la Facultad de Ingeniería pasaron a la entonces recién creada Escuela de Ingeniería de la Universidad de Costa Rica (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, 2020).

Para 1951 se incorpora la Facultad de Arquitectura, lo que provocó el cambio de nombre a Colegio de Ingenieros y de Arquitectos (C.I.A.), sumado a dicha modificación en 1966 se crea la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, bajo la Ley N°3663 desde la cual se convierte en ente público no estatal, estableciendo los parámetros del colegio, así como las disposiciones generales, alcances, objetivos y perfiles de las y los asociados. Finalmente, en 1971 se crea el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (C.F.I.A.), mediante la Ley N°4925 (Colegio Federado de

Ingenieros y Arquitectos, 2020). Esta institución tiene como objetivo: “Asegurar la excelencia y el decoro de nuestros miembros, para el desarrollo de un ejercicio profesional eficiente, responsable e interdisciplinario de las ingenierías y de la arquitectura, para coadyuvar con la seguridad y el progreso sostenible del país.” (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, 2020).

El CFIA tenía un papel importante en el proceso de aprobación y regulación en materia de construcción, dado que en el artículo 48 de la Ley de Construcciones se estipulaba que el Colegio de Ingenieros de la República dará las normas que deben sujetarse los materiales de construcción. Sin embargo, a partir de 2007, tal artículo fue derogado tácitamente por el artículo 1 de la Ley de Normas Industriales⁵⁴ Ley N° 1698 del 26 de noviembre de 1953, por medio del dictamen C-012-2007 de 22 de enero de 2007 (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, 1966).

La responsabilidad del Colegio es la vigilancia del ejercicio de las y los profesionales encargados de aprobación y el seguimiento de las construcciones a nivel nacional, tal y como se menciona en el Artículo 83 de la Ley de Construcciones:

Para los efectos de esta ley, son Ingenieros Responsables, los ingenieros o arquitectos incorporados al Colegio de Ingenieros para ejercer sus profesiones en sus distintas especialidades. Los Ingenieros Responsables son sus profesiones en sus distintas especialidades. Los Ingenieros Responsables son los únicos que tendrán facultad de autorizar solicitudes de licencia para obras de construcción y la obligación de vigilar las obras para las cuales hayan solicitado o autorizado licencia. (Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica, 1949, Art, 83).⁵⁵

El papel primordial del CFIA es el asesoramiento tanto del gobierno central como de los gobiernos locales en la aplicación de planes de desarrollo territorial y planes reguladores,

⁵⁴ En dicho artículo, se estipulaba que el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Agricultura e Industrias, y cuando fuere del caso con la aprobación también de cualquier otro ministerio a quien le incumba, decretará las normas oficiales de nomenclatura, calidad y funcionamiento aplicables a la industria y a sus productos.

⁵⁵ Se identifica que para lograr la aprobación de los procesos de construcción solamente las y los ingenieros certificados por el colegio “miembros activos”, puede realizar las valoraciones pertinentes. Esta comprensión se refuerza con lo estipulado en la Ley de Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos dentro de la cual se menciona: “Artículo 12.- Todas las obras o servicios de ingeniería o de arquitectura, de carácter público o privado, deberán ser proyectadas, calculadas, supervisadas, dirigidas y en general realizadas en todas sus etapas bajo la responsabilidad de miembros *activos** del Colegio Federado de acuerdo a esta ley. Cada uno de los miembros *activos** estará legalmente autorizado a ejercer sus actividades profesionales contempladas en este artículo, con estricto apego al Código de Ética Profesional y demás reglamentos del Código Federado. (La palabra “activo” fue declarada inconstitucional por Voto 5133-02 de la Sala Constitucional).” (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, 1966, p.13).

así como de los avalúos y los peritajes que toda construcción a nivel país requiere. Aunque se reconoce que esta institución tiene un papel indispensable en los procesos de construcción, no es determinante en el proceso de regulación de los mismos. Aunado a lo anterior, el CFIA asume responsabilidades en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial, debido al apoyo técnico que brinda sobre el tema de construcción.

5. Municipalidades del Área Metropolitana de San José

Las municipalidades son actores relevantes en el proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, puesto que son las entidades competentes en la planificación y el control del desarrollo urbano de su territorio, asimismo, a partir de lo estipulado tanto en la Constitución Política como en la Ley de Planificación Urbana en la cual, se estipula en el Artículo 19: “Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de las salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.” (Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica., 1968, p.11).

Como parte de la responsabilidad de las municipalidades en el proceso de ordenamiento territorial y de planificación urbana se vincula con la utilización de los diversos instrumentos adecuados y validados a nivel nacional, los cuales, tal y como se menciona en el marco jurídico nacional, son: el Plan Regulador y los Reglamentos de Desarrollo Urbano conexos, ambos deben ser utilizados para gestionar el desarrollo urbano del cantón. Se reconoce el papel no solo del Plan Regulador como instrumento indispensable para la planificación y la gestión del desarrollo urbano a nivel local, sino también de los Reglamentos Desarrollo Urbano conexos, los cuales:

son las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del *Plan Regulador* y contienen normas para promover lo siguiente: Relación armoniosa entre usos del suelo, Conveniente acceso de lotes a vías públicas, Adecuada división de lotes, Adecuadas facilidades comunales y servicios públicos, Reserva de espacios para usos públicos, Rehabilitación de áreas y prevención de su deterioro, Seguridad, salubridad, comodidad y ornato de construcciones (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2017. p,35).

Estos reglamentos pretenden realizar un proceso de uso y distribución del suelo de manera adecuada e integral que permita el desarrollo óptimo del espacio urbano. Los principales Reglamentos de Desarrollo Urbano conexos que condicionan la aplicación efectiva de la Ley de Planificación Urbana son:

- 1) El de Zonificación, para usos de la tierra;
- 2) El de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habilitación urbana de los terrenos;
- 3) El de Mapa Oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales;
- 4) El de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y
- 5) El de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación. (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1968, p.12).

Se puede identificar que el plan regulador como instrumento de planificación urbana no funciona de manera adecuada sin los reglamentos conexos, por lo que partiendo de los años en los cuales se crearon en totalidad los cuatro reglamentos, se logró identificar las inconsistencias en los procesos de planificación a nivel nacional y expresados a nivel local.

Comprendiendo la relevancia que poseen estos instrumentos y reconociendo que, si bien son formulados y aprobados por el INVU, al final es a la municipalidad la que tiene el poder en la toma de decisiones para la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, dado que es esta entidad la que elabora y ejecuta el plan regulador de su respectivo cantón de acuerdo a lo estipulado por la Ley de Planificación Urbana y los reglamentos conexos existentes. No obstante, el proceso de formulación ha sido diferenciado para cada municipalidad del Área Metropolitana de San José, debido a que si aún no habían diseñado un plan regulador, podían contar con la guía del Plan GAM 82, pero estos lineamientos no se adaptaron a las dificultades ni a los retos que presentó la expansión urbana, el surgimiento de las urbanizaciones cerradas y la construcción de una ciudad excluyente, fragmentada y segregadora que es acorde con los procesos crecientes de privatización que impulsan las políticas neoliberales. Esto aunado a la ausencia de estabilidad en la elaboración de un plan regional de ordenamiento territorial que estuviera actualizado y que respondiera a las necesidades del contexto, implicó que la planificación urbana y los instrumentos técnico-legales requeridos se realizarán de forma diferenciada en cada cantón.

Sin embargo, dentro del análisis de las municipalidades y su vínculo con la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, es indispensable señalar el interés económico. Dado que la aprobación o no de estos proyectos genera un ingreso a las municipalidades, lo cual podría ser un factor determinante en el interés de construcción sin considerar las

afectaciones sociales. Puesto que, con cada aprobación de proyectos de construcción, las municipalidades reciben hasta un 1% del valor de la construcción, tal y como se menciona en el artículo 70 de la ley de planificación urbana:

Se autoriza a las municipalidades para establecer impuestos, para los fines de la presente ley, hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen en el futuro, y para recibir contribuciones especiales para determinadas obras o mejoras urbanas. Las corporaciones municipales deberán aportar parte de los ingresos que, de acuerdo con este artículo se generen, para sufragar los gastos originados por la centralización que de los permisos de construcción se realice. No pagarán dicha tasa las construcciones del Gobierno Central e instituciones autónomas, siempre que se trate de obras de interés social, ni las de instituciones de asistencia médico-social o educativa. (Asamblea Legislativa, 1968, p.18)

Desde este artículo, se logra identificar la prevalencia de interés económicos, que transversa la aprobación de construcciones de urbanizaciones cerradas, tomando en consideración que ha mayor cantidad de metros cuadrados, mayor cantidad de ingresos para la municipalidad, vinculado a los impuestos a partir del otorgamiento de las licencias de construcción. Lo que marca un interés en estos proyectos habitacionales que se caracterizan por las grandes cantidades de metros cuadrados de construcción.

Dentro de esta relación, se resalta el valor de la construcción y el aporte económico que genera a las municipalidades, según el INEC, los cantones del Área Metropolitana de San José, poseen la mayor cantidad de construcciones y de área construida, siendo San José y Escazú los de mayor cantidad de ganancia por estas construcciones; al recibir el 1% del valor total. Y tomando en consideración lo planteado en las Estadísticas de la Construcción. 2020. Número de ampliaciones, área en metros cuadrados y valor en miles de colones por clase de obra según provincia y cantón, del INEC, se identifica que solo en el 2020 se dieron 67 permisos de construcción en el cantón de San José, lo que equivale a 113 844 metros cuadrados, los cuales tiene un valor de 39 789 790. (INEC, 2020)

Partiendo de lo anterior, se reconoce el interés económico de estas construcciones no solo para el sector privado, sino también para las municipalidades. Elemento importante en el proceso de regulación, dado que solo las construcciones con los permisos municipales pagan impuesto. Esto agrega valor al proceso de regulación, dado que obras sin regulación implican una pérdida económica para las municipalidades, según el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos durante el primer semestre del año, un 39% de las construcciones en el país, no

cuentan con los permisos municipales, lo cual equivale a un total de 68.243 metros cuadrados (m²) de construcciones ilegales y al menos una pérdida de €218 millones por el cobro del permiso de construcción. (Córdoba, 2020)

Otro elemento vinculante en el análisis, es la desarticulación existente entre las municipalidades del Área Metropolitana de San José, esto plasmado desde la creación de los planes reguladores de cada una de ellas, hasta los requisitos que solicitan para la aprobación de construcción de urbanizaciones cerradas. En relación con la fecha de creación de los planes reguladores es preocupante que desde 1968 (fecha de creación de la ley de Planificación Urbana) tuvieran que pasar 22 años para que se creara el primer plan regulador por parte de la municipalidad de Curridabat seguida años posteriores por Santa Ana (1991), Mora (1993), San José (1995) y Coronado (1998). Así bien para el año 2000 las municipalidades de Goicochea y Moravia crearon sus planes, seguidas por Escazú (2005), Montes de Oca (2006) y Desamparados (2007), finalmente de las 13 municipalidades tres de ellas (Aserrí, Alajuelita y Tibás) para 2020 no han creado sus planes reguladores. Es de gran importancia, dado que permite reconocer que la responsabilidad de tener un plan regulador no se ha cumplido a cabalidad, lo que genera incertidumbre de cómo estas municipalidades han estado regulando su desarrollo urbano y por qué las instituciones a nivel nacional que asumen la responsabilidad de supervisar estos procesos no han notificado a estos gobiernos locales de su incumplimiento. Esta irregularidad en la formulación de los planes reguladores en conjunto con la tardía creación de los reglamentos de desarrollo urbano por parte del INVU revelan la desarticulación de lo establecido en las leyes y la puesta en práctica de las mismas.

Además, no existe una línea de acción clara y unificada de cómo ejecutar el proceso de aprobación de las construcciones, dado que cada municipalidad establece los requisitos y procesos que considera necesarios, sin existir una línea base de parámetros a considerar. Dicha información fue verificada al revisar las 13 páginas web de las municipalidades del Área Metropolitana de San José; y los datos revelan que no todas solicitan los mismos requisitos, además cada página oficial no es clara, como es el caso de la Municipalidad de Coronado y en varias municipalidades está desactualizada como la ocurre en la Municipalidad de Aserrí, Alajuelita y Tibás. Algunas solicitan los documentos en línea, mientras que otras realizan todo el proceso de manera presencial. También hay una desarticulación en los nombres de cada documento, algunas municipalidades como la de San José y Montes de Oca se acogen al

término obra mayor⁵⁶ para solicitar requisitos y así aprobar la construcción, mientras que otras como la de Moravia y Mora utilizan específicamente permiso de construcción para urbanizaciones, condominios y centros comerciales, de igual manera también se le conoce como obras generales tal y como lo plantea la Municipalidad de Santa Ana y Desamparados que no tiene distinción en cuanto al tamaño del área⁵⁷.

Ante lo anterior se identifica que estas diferencias entre los requisitos y formularios que tiene cada municipalidad se deben a la autonomía que posee cada una; sin embargo, estos elementos son importantes considerarlos cuando en la Ley de Planificación Urbana se plantea la disminución del desequilibrio territorial, la coordinación y orientación del desarrollo urbano a nivel nacional. Lo cual se mira como imposible si a nivel regional hay desarticulación y a nivel local no hay una coherencia en los procesos y parece que lo que se busca es recibir más ingresos por medio de los impuestos que estas construcciones aportan. Además, esta realidad permite identificar que el proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas está inclinado a favorecer el interés económico y, por ende, apoyar al modo de producción capitalista, omitiendo la responsabilidad de fomentar el desarrollo urbano del cantón.

6. Secretaría Técnica Nacional Ambiental

La Secretaría Técnica Nacional Ambiental, fue creada por la Ley del Ambiente en su artículo 83, en 1995 como una oficina del Ministerio de Ambiente (MINAE). Esta ley es la primera a nivel nacional que incorpora el criterio ambiental en el concepto de ordenamiento territorial, en el artículo 28⁵⁸. Además, coloca al MINAE como ente con la función de asegurar que el ordenamiento territorial sea de manera sostenible tanto con el uso del suelo como con los elementos. (Astorga, 2011). Por su parte la SETENA tiene el objetivo garantizar la responsabilidad con la naturaleza en los procesos productivos, para ello, debe incorporar los estudios de viabilidad, según se reconoce en el artículo 17:

Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto

⁵⁶El concepto obra mayor, los utilizan las municipalidades basado en el Plan de Ordenamiento Territorial, en el cual se dividen las construcciones según el área de trabajo, aquellas con áreas menores a 40m² entran en la categoría de Obra Menor, mientras que aquellas construcciones con áreas mayores a los 40m² se califican como áreas mayores. Para términos de esta investigación las urbanizaciones cerradas son construcción con extensiones mayores a los 40m², por lo que son consideradas como obras mayores.

⁵⁷Ver anexo 5.

⁵⁸ El fin del ordenamiento territorial es lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente” (Art, 28.)

ambiental por parte de la Setena. Su aprobación previa, por parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. (Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica, 1995, Art.17)

SETENA se inserta como la responsable de asegurar la viabilidad ambiental de todos los instrumentos que abordan el uso del suelo y del territorio, incluyendo los planes regionales y planes reguladores. Ante esto, todo plan regulador debe tener una aprobación por parte de SETENA y otra por parte del INVU, por medio de la Dirección del Urbanismo. Desde ahí, se identifica la mayor vinculación del SETENA con la regulación de la construcción de Urbanizaciones Cerradas, dado que para que una Municipalidad pueda utilizar su Plan Regulador, este debe ser aprobado por SETENA.

En 1997, SETENA emitió por primera vez criterios y lineamientos técnicos sobre el uso de la metodología de los Índices de Fragilidad Ambiental (IFA), como instrumento para el desarrollo del Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) del país y para la toma de decisiones de planificación y administración ambiental, como una herramienta de trabajo útil y práctica para la inserción de la variable ambiental en la planificación del uso del suelo en Costa Rica. (Ministerio de Ambiente y Energía, 2016, p3).

Como parte de esa responsabilidad, se inserta los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los cuales son un instrumento predictivo que permite “armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos. Como tal, es posiblemente la herramienta técnica, administrativa y legal más fuerte que tiene el estado para hacer cumplir el artículo 50 constitucional.” (Guzmán et al, 2006. p.2). El EIA, es:

Es un instrumento técnico de la evaluación de impacto ambiental, cuya finalidad es la de analizar la actividad, obra o proyecto propuesto, respecto a la condición ambiental del espacio geográfico en que se propone y, sobre esta base, predecir, identificar y valorar los impactos ambientales significativos que determinadas acciones puedan causar sobre ese ambiente y a definir el conjunto de medidas ambientales que permitan su prevención, corrección, mitigación, o en su defecto compensación, a fin de lograr la inserción más armoniosa y equilibrada posible entre la actividad, obra o proyecto propuesto y el ambiente en que se localizará. (Ministerio de Ambiente y Energía, 2017, p.8)

Ante la creación del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental⁵⁹ (EIA) en 2004, se convierte en un recurso indispensable para la aprobación de los procesos de construcción, según lo indica el artículo 2 de esta normativa⁶⁰:

para actividades, obras o proyectos. Por su naturaleza y finalidad, el trámite de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) debe haberse completado y aprobado de previo al inicio de actividades del proyecto, obra o actividad. Esto es particularmente relevante cuando se trate de la aprobación de anteproyectos, proyectos y segregaciones con fines urbanísticos o industriales, trámites pertinentes al uso del suelo, permisos constructivos y aprovechamientos de recursos naturales. (Ministerio de Ambiente y Energía, 2017, p.2)

Razón por la cual, una de las principales contribuciones del SETENA son los aportes técnicos que otorga. Como parte de estas aportaciones el MINAE crea el Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental, como apoyo y guía al reglamento existente. Este Manual establece el procedimiento técnico para la introducción de la variable ambiental en los planes reguladores u otra planificación de uso del suelo. Tal y como se estipula en el Art 1 de este manual, Parte III. N° 32967 del Ministerio del Ambiente y Energía:

Introducción de la variable ambiental en los Planes Reguladores u otra Planificación de uso del suelo. En toda planificación de uso de suelo que se desarrolle en el país, incluyendo los planes reguladores cantonales o locales, públicos o privados, en los que se planifique el desarrollo de actividades, obras o proyectos que pudiesen generar efectos en el ambiente, deberá integrarse la variable ambiental de acuerdo con el Procedimiento para la Introducción de la variable ambiental en los Planes Reguladores u otra Planificación de uso del suelo que se establece en el Anexo 1 del presente decreto. El cuál también se pone a disposición del público en la sede de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental – SETENA y en el sitio web del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. (2016)

SETENA asume un papel elemental en los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial, como ente involucrado en el impacto ambiental de los procesos urbanos, tal y como menciona el artículo 84 de la Ley de Ambiente, donde se coloca como responsable de asignar tareas, tales como inspecciones in situ, evaluaciones y recomendaciones para minimizar el impacto ambiental y restauraciones (Guzmán et al, 2006). Además, en cuanto

⁵⁹ El cual se modificó y actualizó en 2004, con la finalidad de que su trabajo fuera más expedito.

⁶⁰ El presente reglamento tiene por objeto definir los requisitos y procedimientos generales por los cuales se determinará la viabilidad (licencia) ambiental a las actividades, obras o proyectos nuevos, que por ley o reglamento, se han determinado que pueden alterar o destruir elementos del ambiente o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos; así como, las medidas de prevención, mitigación y compensación, que dependiendo de su impacto en el ambiente, deben ser implementadas por el desarrollador (Presidente de la república, 2017, p.2).

a los EIA, “deberá responder a las necesidades de eficiencia y eficacia en el análisis de las evaluaciones de impacto ambiental, de conformidad con las normas específicas, viables y funcionales para la conservación del ambiente orientada hacia el desarrollo sostenible” (Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica, 1995 Art. 86).

Sin embargo, se identifica que la labor de SETENA se ha direccionado más a la revisión y fiscalización de las evaluaciones de impacto ambiental que a verificar el cumplimiento del reglamento que estipula las actividades que requieren acogerse a estos estudios para recibir el aval y avanzar con los respectivos proyectos de construcción, entre las cuales se incorpora la edificación de urbanizaciones residenciales. Las urbanizaciones cerradas horizontales y verticales suelen abarcar grandes extensiones de terreno y construirse en zonas que están distanciadas de los centros de las ciudades, con la finalidad de brindar la sensación a las personas que las habitan de que están lejos de los peligros de la ciudad⁶¹, lo cual aumenta la probabilidad de que se ejecuten estos proyectos en zonas que no son aptas para la construcción residencial según los lineamientos estipulados en el Plan GAM 13 y en los planes regulares (si es que el cantón donde se edifican lo ha formulado), debido a que por estudios previos se ha identificado que las construcciones en estas áreas colocan en riesgo los recursos naturales y la calidad de vida.

Por eso es relevante que SETENA se asegure que los proyectos de construcción de vivienda cuenten con la variabilidad ambiental y con los permisos correspondientes en resguardo del bienestar integral de las personas que habitan el espacio local; sin embargo, las funciones de la SETENA han sido cuestionadas por varios sectores, principalmente por el sector ambiente y los grupos ambientalistas, dado que tiene serias fallas, como la carencia de personal suficiente, de recursos materiales y voluntad política, lo cual “han impulsado al otorgamiento de irresponsables y peligrosas autorizaciones que han terminado afectando la biodiversidad nacional.” (Guzmán et al, 2006, p.5).

Se considera que la labor de SETENA es irregular y omisa ante los objetivos y responsabilidades asignadas en la protección del medio ambiente, pero parte de estas fallas se relacionan con la falta de apoyo económico que respalde y garantice mayor amplitud en el cumplimiento de sus labores. Además, las empresas constructoras e inmobiliarias ejercen una

⁶¹ Por supuesto algunas urbanizaciones cerradas se construyen en los centros de las ciudades, por lo que las barreras físicas y la exclusividad son mecanismos que contribuyen a generar esa sensación de seguridad.

gran presión a la institución, para evitar que se realicen los EIA de sus proyectos, los cuales podrían ser un impedimento a la expansión de sus intereses económicos (Guzmán et al, 2006). La misma autora (2006), menciona que:

Aunque Setena es criticada por organizaciones ambientalistas por su escaso rigor y abundante permisividad a la hora de dar diversos permisos de explotación económica que conllevan destrucción de recursos y deterioro del ambiente, lo cierto es que las presiones más fuertes y decisivas que motivan la intervención gubernamental vienen del sector privado, que multiplica su malestar por el atraso y las prohibiciones que Setena impone ante posibles impactos ambientales de los emprendimientos económicos que son sometidos a su evaluación. (2006, p.9)

Por consiguiente, se identifica que SETENA es una institución inmersa en las relaciones de poder que en ocasiones favorece a las grandes empresas inmobiliarias para realizar sus proyectos sin los estudios establecidos por ley, incrementando la producción de capital y la apropiación del espacio según los intereses de la clase burguesa. De esta forma, como no existe un mecanismo que garantice que cada urbanización cerrada cuente con un EIA y reciba el aval de construcción, SETENA brinda muchos espacios de irregularidad y omisión que impide brindar una respuesta oportuna y congruente a sus objetivos.

7. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento

El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, es la institución responsable de realizar investigaciones relativas a las aguas subterráneas y realizar el mapeo de los acuíferos, así como los estudios hidrogeológicos necesarios para todos los procesos de construcción. Surge en 1973 con la Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas (SENAS), N°5438, años más tarde con la derogación de dicha ley, se establece el SENARA en 1983, como institución autónoma, sujeta a las directrices políticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (Asamblea Legislativa de la república de Costa Rica, 1983)

Desde la Ley Constitutiva de SENARA, número 6877, en su artículo 3 inc. ch), se señala como una de sus varias funciones: ch) Investigar, proteger y fomentar el uso de los recursos hídricos del país, tanto superficiales como subterráneos. De igual forma el artículo 3 inc. h), Otorgar la autoridad para supervisar el cumplimiento de la ley en asuntos de interés y tomar decisiones definitivas y vinculantes sobre los asuntos mencionados en el inciso, el cual establece como función de SENARA lo siguiente:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en las materias de su incumbencia. Las decisiones que por este motivo tome el Servicio, referentes a la perforación de pozos y a la explotación, mantenimiento y protección de las aguas que realicen las instituciones públicas y los particulares serán definitivas y de acatamiento obligatorio. No obstante, tales decisiones podrán apelarse dentro del décimo día por razones de legalidad para ante el Tribunal Superior Contencioso Administrativo. El Tribunal resolverá en un plazo no mayor de noventa días. (El subrayado es suplido) (Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica, 1983, p.14)

Con lo anterior, se visibiliza la pertinencia del SENARA como ente prioritario en materia protección de las aguas subterráneas del país, institución tiene un papel vital en el desarrollo de los estudios hidrológicos en algunos de los principales acuíferos de Costa Rica, así como en el diseño de políticas para proteger los recursos hídricos subterráneos, como la Matriz del Agua. Por su parte los Estudios Hidrogeológicos, son una herramienta orientadora para que los tomadores de decisión definan el uso del suelo reduciendo los peligros por contaminación a la calidad del agua del acuífero. Asimismo:

Los estudios hidrogeológicos han permitido elaborar para algunos acuíferos del país, la estimación de la disponibilidad, los mapas de vulnerabilidad a la contaminación, recarga, riesgo y otros, que permiten orientar el desarrollo a los tomadores de decisión (municipalidades, INVU, SETENA, Dirección de Hidrocarburos, entre otros) como herramientas de planificación del uso del territorio para la protección de los recursos hídricos subterráneos (RHS). (Secretaría Técnica Nacional Ambiental, 2017, pp. 5-6)

Los estudios hidrogeológicos, son comprendidos como instrumentos de análisis y evaluación del impacto que puede generar en las aguas subterráneas, cualquier modificación en el territorio. Buscando así la protección de este recurso ambiental. Estos estudios se vinculan con los planes reguladores, en la medida en que se requiere contar con la variable hidrogeológica incorporada y aprobada por SENARA para prever el impacto ambiental de las construcciones a los recursos acuíferos.

Desde esta realidad, se identifica la pertinencia de esta institución dentro de los procesos de planificación urbano-territorial y su papel en medio del proceso de regulación de construcciones de urbanizaciones cerradas, en el cual se centra en la implementación de los estudios hidrogeológicos; sin embargo, no necesariamente han sido aplicados por todos los cantones, ni han tenido un seguimiento para controlar el uso de este instrumento de planificación, debido a la ausencia de un plan regulador actualizado que permita analizar y evaluar cómo se encuentran estas condiciones de acuerdo al desarrollo urbano y a las demandas de las personas habitantes del espacio local.

Es preocupante que, a pensar de la importancia de esta institución, sus alcances son limitados, sumado a la “confusión entre funciones con el MINAE y su Dirección de Aguas. Especialmente cuando estas instituciones presentan estudios técnicos incongruentes.” (Cuadrado, 2017, p.399). Adicional, a esta irregularidad se plantea la poca vinculación del SENARA con los proyectos inmobiliarios, dado que son pocos los de esta índole con estudios hidrogeológicos. Por lo tanto, se considera que para que se pueda cumplir con los objetivos de esta institución, es necesario establecer coordinaciones interinstitucionales que contribuyan en la toma de decisiones y en la creación de los instrumentos técnicos de planificación urbana que incluyan la variable hidrogeológica en su plan regulador, lo cual no siempre se cumple. Estas omisiones permiten que se construyan proyectos urbanísticos que protegen los intereses económicos y no los recursos naturales, aumentando el riesgo de generar consecuencias ambientales y sociales que afecten el bienestar de las personas de un espacio local determinado.

8. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, se crea en 1970, en medio de un contexto de deterioro y marginación del gobierno local de las tareas importantes para la sociedad, así como la urgencia de adoptar medidas nacionales para evitar una mayor agravación de la situación de crisis de los gobiernos locales. Ante lo cual, por medio del artículo 19 del primer Código Municipal, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 30 de abril de 1970 y entró en vigencia en mayo de ese año, se establecería como vía la creación de esta institución para impulsar el desarrollo local. (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2020)

Su principal y único papel vinculante con el proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, es el asesoramiento, la capacitación y la actualización a las municipalidades, además pretende contribuir al mejoramiento del Régimen Municipal brindando servicios de asistencia técnica, financiamiento y capacitación. Para cumplir con la misión de ser la institución líder para el desarrollo de la gestión municipal con personal comprometido en brindar servicios oportunos, eficientes y efectivos, actuando como su socio estratégico. (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2020)

Si bien sus acciones se enfocan en los procesos de asesoramiento, es evidente que su vinculación con la regulación de construcción de urbanizaciones cerradas se encuentra ausente, lo cual implica una inacción por parte de una institución pública que debe velar por el cumplimiento de las responsabilidades que le corresponden a los gobiernos locales y apoyar en

las labores que realizan, trascendiendo la realización de informes y consultorías en temas de vivienda que no incluyen en su atención la totalidad de asentamientos humanos que se ofrecen a la población.

9. Sector Privado

En el proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas, se deben incorporar otras instituciones y actores que intervienen en materia de vivienda, aunque no tienen una vinculación directa con las regulaciones, gestiones o evaluaciones de los proyectos de construcción urbanísticos como ha sido el caso de las instituciones mencionadas con anterioridad. En el sector privado se incluyen a las empresas inmobiliarias, las cuales son grandes compañías que innegablemente participan de la puja por el uso y la influencia del poder en la toma de decisiones, de la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas en beneficio del modo de producción capitalista. Tal y como se explicó en el capítulo 2, las urbanizaciones cerradas se insertan en la dinámica de intercambio de mercancías, debido a que las empresas inmobiliarias impulsan estos proyectos urbanísticos para concretar sus intereses capitalistas en zonas que poseen valor para el mercado por el atractivo que poseen y por la proliferación de centros de consumo dirigidos a personas de ingresos medios y altos que contribuyen a la creación de un espacio urbano que destaca por su exclusividad, lo que permite que las empresas inmobiliarias produzcan mayor capital por el incremento en el valor del suelo a diferencia de otras zonas cuyo desarrollo comercial y económico no ha sido relevante para la producción y acumulación de capital.

Las políticas neoliberales, aunado con el debilitamiento estatal, condicionaron una coyuntura favorable para la generación de alianzas público-privadas que fomentaron una mayor participación del sector privado en la toma de decisiones en aspectos que años anteriores habían sido monopolizados por la institucionalidad pública, lo que produjo un incremento de la privatización de servicios básicos y la concepción por parte de la población de una mejora en la calidad de los mismos (Janoschka, 2002). Asimismo, a partir de la década de 1990 se comienzan con procesos de descentralización, ocasionando una mayor relevancia a las municipalidades en la administración de sus cantones y en la gestión de proyectos que impulsan el desarrollo urbano del espacio local.

Es así como las empresas inmobiliarias, aprovechando las dificultades presupuestarias de los fondos públicos, establecen alianzas con las municipalidades para colaborar entre sí e

impulsar proyectos urbanísticos y comerciales que aumenten la competitividad del cantón con respecto a otros. Estas coordinaciones contribuyen a una ganancia para ambos actores, por un lado el sector privado logra construir urbanizaciones cerradas, centros comerciales y vender servicios básicos que le permiten seguir incrementando la producción y acumulación de capital, contribuyendo a que pueda moldear el espacio urbano de acuerdo a sus intereses; mientras que, por otro lado, las municipalidades aumentan sus ganancias con cada proyecto de construcción que se impulsa para la edificación de estos asentamientos humanos en su espacio local, ya que “este tipo de desarrollos inmobiliarios, tanto los residenciales como comerciales, son una fuente principal de ingresos, mediante el cobro de los permisos de construcción y de los impuestos de bienes inmuebles.” (Alvarado y Jiménez, 2014, p. 163).

De esta forma, se evidencia una contradicción entre lo público y privado que se concreta en la formulación de los planes reguladores y el acatamiento de lo estipulado en la normativa nacional en materia de planificación urbana. Los gobiernos locales requieren que se ejecuten proyectos para recibir más ingresos, pero deben de regularlos de acuerdo a las disposiciones que indican los instrumentos técnico-legales locales, regionales y nacionales sobre la adecuada distribución espacial que deben de cumplirse con la finalidad de evitar consecuencias a corto, mediano y largo plazo por una mala gestión del espacio urbano.

Aunque esto es necesario para amortiguar conflictos sociales y ambientales que puedan surgir de una inadecuada planificación del espacio, cumplir con todas las disposiciones contempladas en las normativas puede colocar una serie de impedimentos a los proyectos de construcción de urbanizaciones cerradas de las empresas inmobiliarias, debido a que todos deberían contar con los permisos de construcción y con el aval de los EIA y los estudios hidrogeológicos de SENARA, cuando corresponda; además, limitaría las ganancias que reciben las municipalidades.

Por lo tanto, cumplir con estos gastos y tiempo implica que no todas las empresas inmobiliarias y algunos gobiernos locales estén interesados en acatarlos con la rigurosidad que se establece en las normativas, así se evitan posibles respuestas negativas que impidan ejecutar sus proyectos de construcción de urbanizaciones cerradas y puedan realizarlas a un bajo costo; por lo que cumplir con los estudios ambientales de SETENA o los estudios hidrogeológicos de SENARA implica un gasto que las empresas inmobiliarias prefieren omitir. Desde lo cual, se considera que el papel de las empresas inmobiliarias es lograr la aprobación de los permisos de

construcción de manera fácil e inmediata, evitando encarecer los procesos y agilizando los trámites con las municipalidades, generando presión para que los proyectos cuenten con los permisos básicos que se requieren.

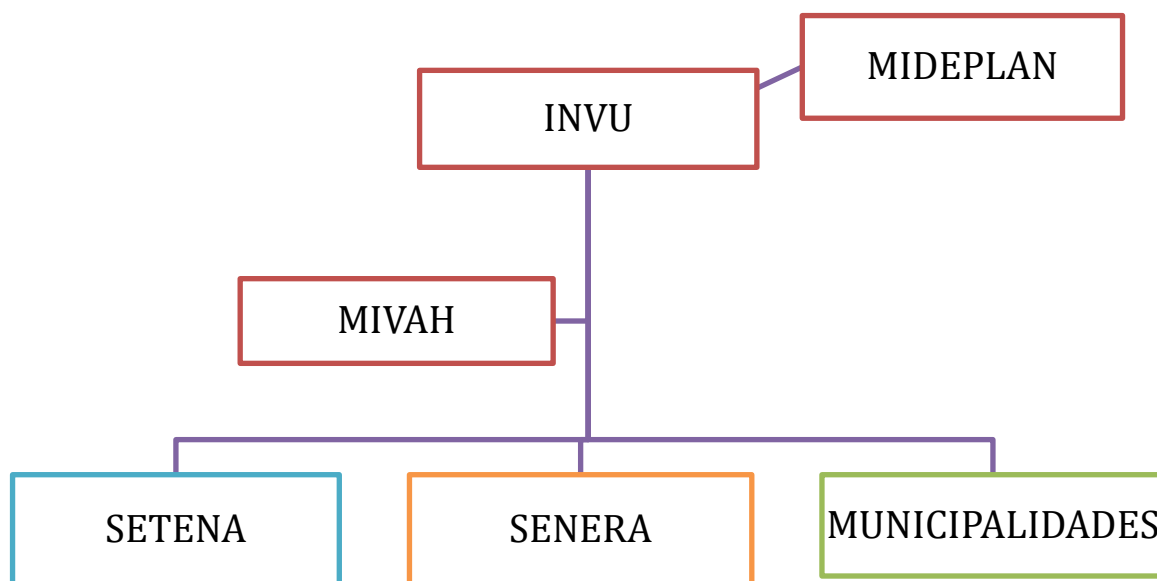
Por lo tanto, si un gobierno local no ha formulado un plan regulador o no lo ha actualizado, posibilita que ocurran irregularidades en algunos permisos de construcción y facilite que el sector privado se apropie del espacio urbano y lo adapte según sus intereses, lo que puede conducir a que se construyan más urbanizaciones cerradas y se generen espacios urbanos más fragmentados, excluyentes y con segregación socio-residencial, lo cual sería producto de una planificación urbana guiada por intereses económicos y no por las necesidades reales de la población que habita el espacio local.

Bajo este escenario, el desarrollo urbano de las ciudades estaría marcado por la ineficiencia e inacción de las municipalidades e instituciones del estado, las cuales facilitan la ejecución de proyectos urbanísticos insostenibles, segregadores y excluyentes al no contar con políticas y planes reguladores acordes con las realidades del contexto. Como toda relación entre actores, la vinculación entre las empresas inmobiliarias y los gobiernos locales es contradictoria por la variedad de intereses que se encuentran en ese vínculo; por lo que puede existir un impulso por las personas funcionarias de acatar lo estipulado legalmente y crear sus propios instrumentos de planificación urbana, pero no se cuenta con el presupuesto suficiente para realizarlo; o puede ocurrir que no exista voluntad política para regular la construcción de urbanizaciones cerradas, permitiendo la entrada de mayores ingresos y facilitando que se impongan los intereses del modo de producción capitalista en el espacio local.

10. Relaciones de los actores involucrados en la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas

Una vez identificado los diversos actores vinculados en el proceso de regulación de construcción de urbanizaciones cerradas, es importante desarrollar la relación entre estos actores; de acuerdo a los diferentes niveles, se logra comprender el papel predominante del INVU a nivel nacional y de las municipalidades a nivel local.

Figura 4
Jerarquía en la ejecución de políticas de desarrollo urbano a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia (2020)

Se logra resaltar que a nivel nacional el MIDEPLAN tiene el mayor peso en la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo urbano, sin embargo, a nivel de ejecución el INVU y el MIVAH tiene mayor amplitud y responsabilidad. Al mismo tiempo, se identifica que el papel del MIDEPLAN se concentra en la elaboración de política y lineamientos, mientras el INVU con el MIVAH remiten anualmente los informes en relación con las actualizaciones y modificaciones de los planes regionales y locales a MIDEPLAN, para que sean integrados a la planificación regional y nacional. Por lo que se identifica primero, la relación entre estos tres actores y además se reconoce la poca vinculación del MIDEPLAN con el proceso específico de regulación de urbanizaciones cerradas, puesto que su labor es más de control de los procesos de planificación de manera más amplia, no de manera específica en algún tema. Asimismo, se considera que existe una duplicidad de funciones entre el INVU y el MIVAH, puesto que ambas tienen objetivos y responsabilidades similares.

A nivel regional, a pesar de incorporar más actores sociales como SETANA, SENARA y CFIA, se identifica el INVU con la institución con mayor poder en la toma de decisiones, responsable de la elaboración de las políticas a nivel regional, como el Plan GAM, además de ser el ente que aprueba y fiscaliza la construcción de los planes reguladores, responsabilidad

que no se ha logrado culminar, puesto que en 66 años de existencias no ha conseguido que todas las municipalidades tengan su plan regulador y mucho menos que este sea actualizado y coherente con la realidad y las políticas nacionales y regionales. Además, no regula las construcciones de urbanizaciones cerradas dentro del territorio nacional e inclusive no está incluido dentro de la política nacional líneas de acción para abordar estas edificaciones.

Es importante resaltar que a pesar de la relevancia que tiene tanto SETENA como SENARA, principalmente en materia ambiental, ambas instituciones no han asumido la responsabilidad que deberían tener, dado que no todos los planes reguladores tienen los estudios ambientales correspondientes. Su falta de acciones podría ser atribuidas a la carencia de recursos adecuados para desarrollar su papel de fiscalizador, que le permita garantizar que todas las construcciones del país, tengan los estudios necesarios. Además, se puede analizar el poco interés político en materia ambiental dentro de los procesos de planificación urbana y principalmente vinculado a las urbanizaciones cerradas, dado que dentro de los lineamientos de SETENA y de SENARA, no se desarrollan líneas de acción para abordar este tipo de vivienda.

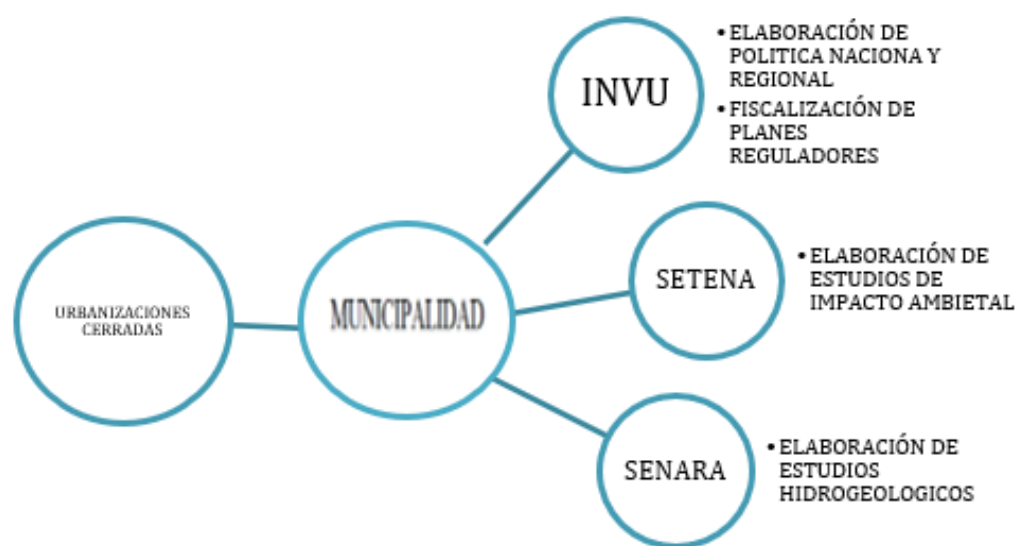
Se reconoce que la vinculación de SETENA y de SENARA con la regulación de construcciones de urbanizaciones cerradas es importante, pero no determinante, dado que no en todas las municipalidades se solicita para la aprobación de las construcción presentar el estudio de impacto ambiental de SETENA y el estudio hidrogeológico de SENARA, además, en las municipalidades que no tiene plan regulador, se visibiliza que la pertinencia de ambas instituciones desaparece y recae toda la responsabilidad a las municipalidades, quienes tiene el criterio final de establecer los requisitos. Lo cual permite analizar que la materia ambiental queda de lado, dado que no es un elemento de importancia para el modo de producción capitalista. Asimismo, no hay una relación estrecha entre el INVU, SENARA, SETENA y Municipalidades, se identifica que cada una trabaja bajo sus propios lineamientos y criterios y no se encuentran vinculadas entre sí. Este último elemento es necesario resaltar, dado que para pensar en una planificación urbana coherente e integral, las diversas instituciones deberían tener procesos que armonicen entre sí, pero en la práctica cada institución tiene sus propias líneas de acción, objetivos y metas, lo cual desarrolla procesos desarticulados.

A nivel local, la municipalidad adquiere toda la responsabilidad de la toma de decisión en el proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas, es en sí el único actor que

interviene de manera directa en dicho proceso. Tiene vinculación con todas las instituciones anteriormente mencionadas, pero estas no median directamente en la toma de decisión. Su participación queda en el establecimiento de normas y lineamientos a seguir, pero es la municipalidad la cual decide cuales acoger según sus intereses. A partir del desarrollo descontrolado de las urbanizaciones cerradas dentro del Área Metropolitana de San José, se puede analizar que los intereses de las municipalidades no van direccionados a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas ni a respetar los derechos humanos de las personas dentro de su territorio. Al contrario, se puede identificar que su interés va en proveer las condiciones para darle continuidad a los intereses del modo de producción capitalista, lo cual se evidencia en la omisión de responsabilidades por parte de las instituciones encargadas de los procesos de planificación urbana.

Con lo cual se consigue identificar, la poca relación entre instituciones, la carencia de articulación de los procesos, poca vinculación con las urbanizaciones cerradas. Se logra precisar que existe gran cantidad de instituciones, pero sus alcances y acciones son limitadas, no han logrado resolver las necesidades de planificación y mucho menos las de la población, lo cual permite pensar en el poco interés del Estado en regular e intervenir en cómo se están construyendo las ciudades y como los espacios están siendo intercedidos. O más bien, en cómo el interés del Estado no es garantizar derechos humanos, sino preservar el beneficio económico.

Figura 5
Relación de los actores sociales con la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas



Fuente: Elaboración propia. (2021)

A partir de la figura anterior, se puede identificar como único actor social vinculado con la regulación de construcción de urbanizaciones cerradas a las municipalidades, quienes aprueban o no los proyectos de construcción, así mismo, las municipalidades tienen un vínculo con el INVU en el seguimiento de las líneas de acción de las políticas a nivel nacional y regional. Y en la aprobación de los planes reguladores por parte de INVU para la ejecución de las municipalidades. Además, se expresa la relación con el SETENA y el SENARA en la incorporación de los estudios ambientales y los estudios hidrogeológicos, los cuales se deberían contemplar en todos los planes reguladores, sin embargo, no todas las municipalidades los solicitan como requisitos.

Tomando en consideración lo planteado anteriormente, se logra contemplar la planificación urbana como una forma que posee el modo de producción capitalista para moldear el espacio según sus intereses y ubicar geográficamente a la sociedad en clases. El Estado requiere de una estructura institucional que legitime esta distribución espacial y facilite la perpetuación de las relaciones sociales que se suscitan de esta configuración. Este aparato estatal cumple esta función mediante la aplicación de normativas en dicha materia las cuales, en su ámbito formal, son formuladas con la intención de generar espacios urbanos cada vez más sostenibles, ordenados y que promueven la integración social. Sin embargo, en la realidad esto no sucede, las instituciones públicas, al igual que las políticas sociales que gestionan, son un escenario de lucha de intereses; y son precisamente estas relaciones dialécticas y políticas que se gestan en los procesos de toma de decisiones que impiden una formulación actualizada y acorde del cuerpo normativo a los conflictos que ocurren en el país en materia de planificación urbana; en la atención oportuna de las necesidades de la clase trabajadora y la regulación de procesos de urbanización que contradicen los ideales que maneja el aparato estatal para la protección del supuesto “bien común”.

Esta normativa se identifica desactualizada y no concuerda con la realidad, además es tardía e incompleta como los reglamentos de desarrollo urbano, los cuales se plantean desde 1968 en la Ley de Planificación Urbana, como elementales para lograr procesos de regulación adecuados y como instrumentos vinculantes con los planes reguladores. A pesar de tener claridad de su necesidad, el único de los cinco creado en un momento adecuado fue el Reglamento de fraccionamiento en 1968, pero los cuatro restantes fueron creados tardíamente -Reglamento de Zonificación (2009), Reglamento de Construcciones (2018) y Reglamento de

Renovación Urbana (2017)-, en el caso de Mapa Oficial este es creado por cada municipalidad y para la fecha de estudio (2020-2021) aún no todas las municipalidades lo tienen.

Asimismo, el plan regulador se percibe como una serie de requisitos que se deben cumplir para aprobar y dar el permiso de una construcción a una persona o empresa; para el caso de tres de las municipalidades del Área Metropolitana de San José no se ha creado un plan regulador y en seis de ellas los planes están desactualizados -en 2021 apenas en proceso de actualización-, lo cual nos indica a nivel local la poca importancia por parte de la municipalidad en tener líneas de acción claras de cómo direccionar el desarrollo urbano; y a nivel nacional y regional el Estado por medio de sus instituciones encargadas no ha dado esfuerzos para lograr regular las construcciones de urbanizaciones cerradas.

Además, se puede reconocer desde Trabajo Social, que la aparición o multiplicación de las instituciones del Estado que persiguen fines similares, generan una duplicidad de funciones, por la falta de coordinación interinstitucional, la lucha por el poder por el manejo de los procesos urbanísticos y de planificación urbana y la falta de presupuesto social a raíz de la aprobación de las políticas neoliberales; esto ocasiona que las necesidades de la clase trabajadora sean ignoradas con mayor facilidad, permitiendo que los intereses del modo de producción capitalista se materialicen en el espacio urbano a través de la construcción de estructuras que generan capital fijo, como es el caso de las urbanizaciones cerradas. Además el ingreso económico por medio de los impuestos recolectado por la aprobación de permisos de construcción, siendo las urbanizaciones cerradas proyectos de gran cantidad de metros cuadrados, lo cual equivale a mayor ingreso.

De esta forma, el conglomerado de actores públicos y privados que participan en los procesos de formulación, supervisión y cumplimiento de la normativa en materia de planificación urbana, pretenden defender la propiedad privada al impulsar una distribución del espacio urbano en el que imperan procesos de posesión/desposesión de la tierra y de las viviendas. Es así como, por medio de procesos legales y normativos, se naturaliza la ubicación de las personas en un espacio urbano determinado según la posición que ocupan en la estructura socio-económica y el poder adquisitivo que poseen para acceder a zonas de mayor atractivo comercial y a modelos de vivienda seguros que demuestran el alcance de un cierto nivel de prestigio social, como son las urbanizaciones cerradas. Lo cual es un elemento de suma importancia para el análisis desde el Trabajo Social, al poder identificar el dónde se desarrollan

las manifestaciones de la cuestión social y el impacto que genera la distribución del territorio en las relaciones sociales.

En cuanto a las políticas sociales en materia de planificación urbana, estos son instrumentos que posee el Estado y las instituciones públicas para atender de forma racional e instrumental las necesidades de la clase trabajadora, lo que conlleva a una intervención paliativa en las manifestaciones de la cuestión social al no modificar las causas estructurales que generan los conflictos urbanos (la monopolización del espacio por el modo de producción capitalista para convertirlo tanto en una mercancía como en un producto generador de riqueza).

Además, una de las principales problemáticas que ha vivenciado la planificación urbana del Área Metropolitana de San José es el interés económico, dado que la rentabilidad para las municipalidades de permitir la construcción de urbanizaciones cerradas y centros comerciales ha fomentado la construcción de estos proyectos habitacionales, lo cuales no necesariamente cumplen con las regulaciones estipuladas por las leyes.

Se reconoce cómo las bases teóricas de la profesión de Trabajo Social permiten hacer una lectura crítica del contexto histórico y como éste ha mediado en la configuración del desarrollo urbano de la sociedad actual. Incorporando el uso del espacio dentro de los elementos que median las manifestaciones de la cuestión social las agravan, impactando en las condiciones de vida de las personas. Realizar el mapeo de actores que se involucran en el proceso de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas de manera directa o indirecta permite evidenciar la inclinación del Estado en favorecer el modo de producción capitalista.

En relación con lo anterior, las políticas sociales son instrumentos que buscan garantizar estas condiciones y generan distracción en la población, haciendo ver a un Estado interesado en lo social, cuando en la práctica no lo es. Con lo cual se puede reconocer que la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas no es parcial, sino que es mediada por el poder económico. Además, que la vinculación entre la política nacional y la local queda solo en el papel.

Capítulo IV: Desafíos y alcances de la normativa en materia de planificación urbana en la construcción de urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José

Lo interesante es que el cambio en las relaciones económicas y financieras, la violencia y la inseguridad han producido no solo una ciudad fragmentada, esto es segregada y desigual, sino que nociones como justicia y derechos ciudadanos se esfuman en la búsqueda de la “seguridad”, lo cual promueve una ciudad y calidad de vida injustas.
(Fumero, 2009, p. 9)

El cuerpo normativo en materia de planificación urbana y construcción de urbanizaciones cerradas ha estado presente en el país desde la formulación de la Ley de Planificación Urbana de 1968 y la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio de 1999, respectivamente⁶². Ambas leyes han estado activas por décadas, lo cual permite identificar una variedad de desafíos y alcances presentes en el proceso de regulación y construcción de las urbanizaciones cerradas y la influencia que ha producido en el espacio urbano y en las relaciones sociales, principalmente cuando se analiza desde los discursos de equidad, sostenibilidad, accesibilidad, “bien común”, derecho, entre otros, que son enfatizados por las normativas y las instituciones encargadas de su cumplimiento.

Para efectos de esta investigación, se recuperarán los componentes de análisis que surgieron de la reconstrucción histórica de la normativa nacional, regional y local en materia de planificación urbana y construcción de urbanizaciones cerradas⁶³; por lo que se hará énfasis en aquellos desafíos que se presentan con la aprobación de las políticas neoliberales, las cuales han ocasionado una diversa configuración del espacio urbano y, en consecuencia, han modificado las relaciones sociales, contribuyendo a la generación de una sociedad excluyente y reproductora de las desigualdades sociales y de la desintegración social.

La crisis de mediados de los ochenta y la adopción de las políticas neoliberales en la construcción de un nuevo proyecto de sociedad, contribuyeron a modificar el desarrollo urbano de maneras que no pudieron prever las principales normativas en dicha materia, pero esto tampoco produjo una pronta actualización para atender los nuevos retos que surgieron. Como

⁶² Se recuerda que las urbanizaciones cerradas es un concepto formulado teóricamente, por lo que no aparece en las leyes y normativas, siendo los condominios de tipo residencial las estructuras de vivienda más semejantes.

⁶³ Para más información ver capítulo 2 de la presente investigación.

indica Fundación Promotora de Vivienda (2014), entre los principales cambios que ocurren en el espacio urbano en los últimos veinte años se pueden mencionar los siguientes:

- Crecen las inversiones inmobiliarias financieras, comerciales, residenciales y de infraestructura vial producto del impulso brindado a las empresas privadas en el desarrollo urbano, lo que conduce a un acelerado crecimiento de la GAM.
- Los procesos residenciales de la GAM se concentran en dos ejes según grupo socioeconómico: el eje Este-Oeste para ingresos medios y altos, en el cual se puede ubicar también la construcción de centros comerciales y “malls”, apareciendo los primeros en el Área Metropolitana de San José; y el eje Norte-Sur, albergando a sectores sociales de ingresos medios y bajos. De esta forma, se observa una segregación socio-residencial que continuará en el 2013.
- Surgen las urbanizaciones cerradas como nuevas formas residenciales en los cantones de Escazú, Santa Ana, La Unión, Curridabat, San Rafael de Heredia y en los alrededores de la ciudad central de San José.
- Incremento de los asentamientos en precario o informales

Así bien, durante la primera década del siglo XXI, se aprecia una irregularidad en la cantidad de permisos de construcción otorgados por las municipalidades del país. La crisis internacional de 2009 afectó severamente al sector construcción e inmobiliario nacional; en el periodo 2010-2013 aportó en promedio 4,2% a la producción nacional, una cantidad menor que la registrada en el Producto Interno Bruto (PIB) del 2007 al 2009 (4,8%). Sin embargo, en los años siguientes se identifica un repunte paulatino de la construcción de vivienda. Para el año 2013 crece en aproximadamente 2% más que el año anterior, con alrededor de 20.000 permisos para viviendas nuevas por año después del 2010 (Fundación Promotora de Vivienda, 2014).

Según la misma fuente (2014), se han identificado diferencias en los procesos de construcción por subsector⁶⁴. Es así como la construcción de casas y viviendas creció en un 7% del 2012-2013, mientras que, para el caso de los apartamentos y condominios, se registra un comportamiento irregular con varios altibajos desde el 2000; por lo que del 2012-2013 disminuye la construcción de estos modelos habitacionales en aproximadamente un 20%, pero

⁶⁴ La tipología del INEC establece dos subsectores: 1-casas y viviendas y 2-apartamentos y condominios.

aumentó en un 20% en comparación con el 2012 el área promedio por unidad. Esto significa que se construyeron menos apartamentos y condominios que casas y viviendas, pero los primeros dos abarca una mayor extensión del espacio urbano. Además, se identifica que:

(...) la crisis inmobiliaria internacional afectó las inversiones en construcción en el país, siendo las zonas costeras y de desarrollo turístico unas de las más impactadas, el país experimenta una relocalización de la inversión inmobiliaria, en la cual, las zonas del Pacífico Norte, Central y Sur, denotan una disminución en la cantidad y tipo de construcciones de este tipo, concentrándose ahora el mayor dinamismo en la Región Central (Fundación Promotora de Vivienda, 2014, p. 98).

La crisis inmobiliaria internacional, fue un factor determinante en la forma de inversión en materia de construcción de urbanizaciones cerradas en el país, inclinando el interés extranjero hacia la región central, lo cual implicó un mayor crecimiento de este tipo de construcción dentro de la GAM, agudizando el problema de aglomeración en un espacio determinado. El siguiente cuadro presenta los datos de la cantidad de permisos y área de construcción de cada subsector en el Área Metropolitana de San José.

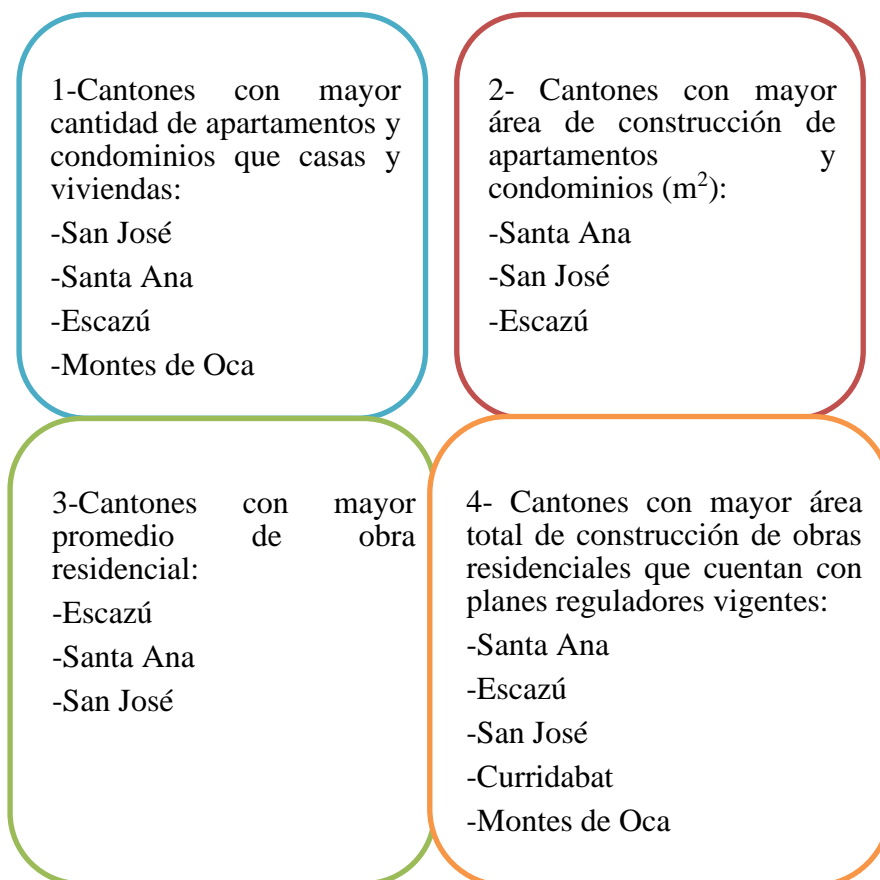
Cuadro 5
Construcción de vivienda en el Área Metropolitana de San José en el periodo 2010-2013

Cantón	Permisos de construcción de obra residencial			Áreas de construcción de obras residenciales (m ²)			
	Casas y viviendas	Apartamentos y condominios	Total	Casas y viviendas	Apartamentos y condominios	Total	Promedio de obra residencial
101 San José	359	1.857	2.216	43.747	213.166	256.913	115,9
102 Escazú	451	761	1.212	88.714	170.729	259.443	214,1
103 Desamparados	845	179	1.024	74.410	19.881	94.291	92,1
106 Aserrí	643	63	706	45.103	4.151	49.254	69,8
107 Mora	542	54	596	49.015	4.003	53.018	89,0
108 Goicoechea	407	237	644	43.725	22.599	66.324	103,0
109 Santa Ana	844	1.479	2.323	208.093	245.739	453.832	195,4
110 Alajuelita	385	69	454	29.585	5.318	34.903	76,9
111 Vásquez de Coronado	376	0	376	45.423	0	45.423	120,8
113 Tibás	142	256	398	16.754	22.321	39.075	98,2
114 Moravia	469	162	631	53.187	13.719	66.906	106,0
115 Montes de Oca	238	747	985	37.575	80.965	118.540	120,3
118 Curridabat	349	661	1.010	73.578	94.942	168.520	166,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Promotora de Vivienda, 2014

Desde el cuadro anterior, se identifica la predominancia de construcción de urbanizaciones cerradas dentro de los cantones de: San José, Escazú, Santa Ana, Tibás, Montes de Oca y Curridabat, en comparación con la construcción de casas individuales. Además, en los mismos cantones la cantidad de área de construcción de urbanizaciones cerradas sobresalen en comparación con el área invertida en la construcción de viviendas individuales. Es importante contemplar que los cantones mencionados se encuentran dentro de los cantones con mayor índice de desarrollo social, siendo Santa Ana, Escazú y Montes de Oca los tres primeros puestos respectivamente (Román, 2016). Al vincular la información anterior con la que se presenta en el cuadro 5 y el anexo 2, se puede sintetizar los aspectos que se muestran en la figura 4.

Figura 6
Síntesis de la información



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo con de Fundación Promotora de Vivienda, 2014

A partir de lo anterior, se evidencia que la construcción de áreas residenciales se concentra en unos cuantos cantones que conforman el Área Metropolitana de San José, los cuales también coinciden en ser los que registran mayor cantidad y área de suelo empleada para la edificación de apartamentos y condominios. Con lo cual se esperaría que la disposición del uso del espacio urbano residencial se estaría regulando mediante los planes reguladores vigentes con mayor pertinencia en dichos cantones, cumpliendo con lo dispuesto por la Ley de Planificación Urbana en su artículo 19: “Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.” (Asamblea Legislativa, 1968, p. 11); así como lo indicado por la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, la cual menciona que:

La política, esencialmente sustentada en el enfoque de derechos humanos, procura impulsar la vivienda adecuada y polifuncional; los asentamientos humanos que

promuevan la integración y la cohesión social y el hábitat participativo, inclusivo y sustentable, incorporando los insumos que a lo largo de varios años, han sido aportados por múltiples actores sociales, el personal de las instituciones del sector y principalmente, de las propias familias beneficiarias de los programas públicos de vivienda. (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2014, p. 6).

Aunque a nivel formal se establezcan los lineamientos y gestiones que se deben llevar a cabo para asegurar un desarrollo urbano inclusivo, sostenible, participativo, planificado y ordenado, se identifica que en la práctica esto no es así. Las acciones y omisiones en el cumplimiento de la normativa nacional, regional y local en materia de planificación urbana han demostrado que se encuentran desvinculadas de las políticas de vivienda, lo cual ha contribuido a consolidar procesos de urbanización dispersos y sin ninguna planificación que permita identificar los riesgos inmediatos y/o futuros que puede producir esta configuración del espacio urbano en las condiciones materiales de existencia de la población, en la sostenibilidad de los recursos naturales y en la integración social.

La normativa en materia de planificación urbana fue diseñada durante el auge del Estado de Bienestar a mediados del siglo XX, un momento histórico que se caracterizó por una expansión del Estado moderno y el fortalecimiento de la gestión pública institucional en la atención de las manifestaciones de la cuestión social. Por lo tanto, las nuevas condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, de vivienda, etc. que aparecen en la década de los noventa, requieren de una normativa contextualizada que responda de forma efectiva a los nuevos cambios, pero, en cambio, esto no ocurre. Para el caso de vivienda y planificación urbana, se utiliza la misma Ley de Planificación Urbana de 1968 para la distribución de las áreas residenciales dirigidas a la construcción de urbanizaciones cerradas a finales del siglo XX y principios del XXI, cuando claramente en esta normativa no se concibe lineamientos que regulen estos modelos habitacionales porque en su momento no existían como opciones de vivienda; ni tampoco se previó la fragmentación del suelo y segregación socio-residencial que iban a generar.

En cuanto a la formulación de los planes reguladores cantonales, como se indicó en el capítulo 2, durante el Estado de Bienestar las instituciones públicas monopolizaron las acciones y estrategias para afrontar los problemas de vivienda y planificación urbana, mientras que las municipalidades no tuvieron una participación relevante en el desarrollo urbano local hasta que comenzaron los procesos de privatización con la adopción de las políticas neoliberales. El nuevo contexto fragmentó la atención de la vivienda de la siguiente manera: por un lado el

Estado moderno se encarga de la formulación e implementación de políticas y soluciones de vivienda para personas en condición de pobreza y pobreza extrema; por otro lado, las municipalidades en conjunto con el sector construcción y el privado inmobiliario, se encargan de desarrollar proyectos que impulsan un supuesto desarrollo urbano local ; ofreciendo bienes considerados de lujo, debido a la exclusividad de los mismos, lo cual aumenta la competitividad del cantón y favorece la acumulación de riqueza para el sector privado. Es en esta última situación que se ubican las urbanizaciones cerradas y centros comerciales.

Con el advenimiento de las políticas neoliberales, la redistribución espacial y el desarrollo urbano evidencian la contracción y el debilitamiento del Estado en la gestión administrativa e institucional en esta materia, contribuyendo a que el sector privado, principalmente empresas inmobiliarias y de construcción, consoliden procesos de privatización creciente en el espacio urbano. Por ejemplo, se traslada la venta de los servicios básicos monopolizados por el Estado, entre los cuales se puede incluir la seguridad⁶⁵, a instancias privadas, lo cual atrae la atención de los sectores con mayores ingresos de la sociedad, quienes muestran una preferencia por la gestión privada del equipamiento urbano, debido a su eficacia; es así como “El abandono de la gestión y control del desarrollo urbano por parte del Estado y su apropiación por parte de actores privados dio como resultado la aparición de formas urbanas comercializables, redituables y valiosas para el mercado.” (Janoschka, 2002).

Las urbanizaciones cerradas son modelos habitacionales que no sólo implican un conjunto de viviendas de prestigio social que son accesibles a unos cuantos, sino que también corresponden a estructuras que consolidan nuevas prácticas sociales y formas de interactuar que están inmersas en un proceso de construcción de un espacio urbano cada vez más excluyente, privatizado, fragmentado y desigual, en el cual se impulsa por el valor económico y la producción de riqueza que generan para las empresas inmobiliarias. Fumero (2009) amplía al indicar que “tales comunidades cerradas se multiplican al amparo de la desregulación del desarrollo urbano, la falta de normas urbanas coherentes, el crecimiento de la pobreza, la

⁶⁵ La seguridad participa del proceso de intercambio de mercancías en el modo de producción capitalista, ya que es una de las principales razones que motivan a las personas a la compra de viviendas en urbanizaciones cerradas ante el incremento de la inseguridad producto de los efectos de las políticas neoliberales. De esta forma, como menciona Caldeira (2000), las empresas inmobiliarias aprovechan las desigualdades sociales para convertir la seguridad en un servicio que puede ser vendido y comprado por sectores socioeconómicos medios y altos, contribuyendo a un mercado.

criminalidad y el pobre desempeño de un Estado cada día más desmantelado.” (Fumero, 2009, p. 10).

El surgimiento de las urbanizaciones cerradas se debe a varios factores estructurales, siendo los más relevantes los siguientes: el aumento de la inseguridad ciudadana; el debilitamiento estatal en proveer servicios básicos de alta calidad; el aumento de la brecha social entre sectores socioeconómicos y su expresión en el acceso y disfrute al espacio urbano; un estilo de vida impulsado por la cultura estadounidense, el cual, a través de la globalización, consolida un proyecto social hegemónico que establece el éxito de acuerdo a la cantidad de bienes materiales de prestigio que alcanza una persona; y la búsqueda de homogeneidad social, estatus y exclusividad que permita comprobar que se pertenece a un grupo social privilegiado⁶⁶ (Roltman, 2004).

Durante la década de los sesentas, setentas y ochentas, el INVU participa en la construcción de los primeros condominios, principalmente bajo la modalidad vertical y acogiendo al régimen de convivencia en condominio, los cuales, a diferencia de la perspectiva de análisis brindado en la presente investigación, fueron construidos para los sectores socioeconómicos medios y bajos y se constituyeron en alternativas de solución para eliminar tugurios y precarios ubicados en la GAM. Entre estas estructuras se encuentran el Condominio Hatillo 5 (ubicado en Hatillo 5), Multifamiliares Calderón Muñoz (en el centro de San José), Condominio Luis Alberto Monge (localizado en Paso Ancho), Condominio Hacienda Vieja (en Curridabat), Condominio del Sur (ubicado en San José), Condominio Montemar (Tibás), y Apartamentos Ríos Damas (localizados en Desamparados); los cuales se construyen verticalmente ante el creciente déficit habitacional por el elevado costo de la edificación de viviendas particulares y por una disminución del área de construcción disponible en el Área Metropolitana de San José (Cruz, 2017).

Durante este periodo, estos proyectos habitacionales son realizados por el INVU y se encuentran sujetos a las disposiciones del BANVHI en materia financiera; situación que cambia a principios del siglo XXI, en el cual las construcciones de interés social edificados incorporaron la participación de entidades privadas, promoviendo la relación entre el sector

⁶⁶ Estos factores fueron presentados en el capítulo II, por lo que para efectos de este se abordará a mayor profundidad la segregación socio-residencial que se ha evidenciado más claramente con el incremento de la construcción de urbanizaciones cerradas.

público y privado impulsado por las políticas neoliberales de la década de los noventa que aprovecha el debilitamiento estatal (Cruz, 2017).

No obstante, a principios de la década del noventa, las urbanizaciones cerradas comienzan a dirigirse a las personas de ingreso medio y alto porque son contempladas como mercancías de lujo que no sólo cumplen con el valor de uso que se espera⁶⁷; sino que ofrecen la posibilidad de acceder a un espacio que, con sus muros y control permanente de la entrada de visitantes, genera sensaciones de mayor seguridad y protección de la inseguridad del mundo fuera de las barreras físicas. De esta forma, las personas residentes no se preocupan de sufrir asaltos, robos, secuestros, etc.; incluso el riesgo disminuye aún más considerablemente cuando las urbanizaciones cerradas incluyen servicios como parques, piscinas, gimnasios, senderos, salones de eventos, entre otros, los cuales impulsan la permanencia dentro del área residencial, disminuyendo la necesidad de salir de la estructura y enfrentar el mundo peligroso y a los “otros” que viven en la ciudad y que son capaces de causar daño.

En la misma línea, se asegura la protección en las urbanizaciones cerradas por la homogeneidad socioeconómica que existe entre quienes residen dentro de ella. Si las y los vecinos pudieron acceder a una de estas viviendas, son personas que ocupan una posición privilegiada en la estructura social, por lo que no necesitan robar para obtener lo necesario para la manutención de sus condiciones materiales de vida. Se puede añadir que:

La búsqueda de estatus social y exclusividad es también un factor relevante. La necesidad de reafirmar cierta posición social y económica mediante la residencia en una urbanización privada se vincula con situaciones de inestabilidad económica y crisis, donde la pertenencia a ciertos grupos sociales y económicos se vuelve fundamental sin importar los costos. (Roltman, 2004, p. 8).

Otra razón que aumenta el atractivo de las urbanizaciones cerradas es la oportunidad de recuperar la comunidad perdida en la ciudad. La homogeneidad y cercanía en un espacio geográfico de menor tamaño y más delimitado (Roltman, 2004), permite establecer controles privados que regulan y reglamentan las interacciones sociales y la vida cotidiana de las personas residentes, reemplazando la regulación estatal. Esto es posible cuando una urbanización cerrada se acoge a la Ley de Propiedad de Condominio, en la cual en los artículos 9 y 33 delimita aquellos bienes que son exclusivos de quienes habitan en la urbanización

⁶⁷ Para mayor información ver capítulo I.

cerrada y las disposiciones mínimas que debe contener el reglamento de condominio y administración, respectivamente⁶⁸ (Asamblea Legislativa, 1999).

Se puede apreciar una exclusión social general para las personas en condición de pobreza, quienes al no poseer los ingresos suficientes no pueden acceder a una vivienda ubicada dentro de una urbanización cerrada, lo que conduce a que se expongan a los riesgos y problemas que se han incrementado por la adopción de las políticas neoliberales: menor calidad de los servicios públicos brindados por el Estado; políticas de vivienda condicionadas que cada vez más van perdiendo su carácter universal; aumento de la inseguridad ciudadana, la pobreza y el desempleo; entre otros.

En relación con las demandas por parte de la sociedad civil en el año 2012, según Programa Estado de la Nación (2012) se registró la mayor intensidad de protesta social de la historia (781 movilizaciones), las principales razones del descontento social se deben al plan fiscal; la crisis financiera de la CCSS; la seguridad social en general y la demanda por mejores servicios de salud e infraestructura en diversos lugares del país. Con lo anterior se puede identificar que el tema de planificación urbana no es un problema que motive a las personas a movilizarse; las demandas van dirigidas al fortalecimiento de las políticas públicas y los servicios básicos, pero no en políticas de vivienda, ni vinculada con el desarrollo de proyectos urbanizaciones cerradas. Lo cual permite analizar que no es un tema país, la búsqueda de un desarrollo urbano más equitativo que integre a las personas sin importar la posición que tienen en la estructura socioeconómica.

El acceso a vivienda digna para todas las personas se convierte en un proceso inmerso en el intercambio de mercancías del modo de producción capitalista; por lo que el poder adquisitivo determina la accesibilidad o no a ciertos modelos habitacionales y la capacidad de disfrutar de los bienes materiales y simbólicos que ofrece el espacio urbano, contribuyendo a la manutención de las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad social de personas con ingresos bajos. Como indica Janoschka (2002), “El mercado inmobiliario no ofrece muchas oportunidades de elección a las clases de menores ingresos y se crea una división social del espacio urbano (p. 15).” Es así como el sector privado, las empresas constructoras e

⁶⁸ Es interesante señalar que para que una urbanización cerrada pueda determinar que los espacios y los servicios que ofrece son exclusivos de quienes habitan dentro debe acogerse a la Ley de Propiedad de Condominio, de lo contrario no debería construir barreras físicas ni regular la entrada de visitantes porque el espacio sigue siendo de uso común para cualquier persona fuera o dentro de la urbanización cerrada.

inmobiliarias y, por lo tanto, el modo de producción capitalista lucra a través del incremento de las desigualdades sociales, creando espacios urbanos excluyentes. Roltman (2004) menciona otros impactos que genera la construcción de urbanizaciones cerradas, las cuales se muestran en la figura 7.

Figura 7
Principales impactos de la construcción de urbanizaciones cerradas en el espacio urbano

Desarrollo de las ciudades

El levantamiento de barreras físicas impide la libre circulación vehicular y peatonal, lo que contribuye a los congestionamientos y a un incremento de la fragmentación del espacio urbano.

Impactos políticos

Se impulsa la gobernabilidad privada en la regulación de la vida cotidiana de las personas residentes, reemplazando el control estatal.

Replantea los conceptos de democracia y ciudadanía debido al debilitamiento estatal y apropiación del sector privado del desarrollo urbano.

Impactos económicos

Incertidumbre del valor del suelo.

Impulso de servicios y centros de consumo privados en áreas cercanas a las urbanizaciones cerradas, mientras que otras son ignoradas por no ser consideradas de valor para el mercado inmobiliario.

Impactos sociales

Permite crear puestos de trabajo en seguridad, construcción, jardinería, entre otros. Sin embargo, es importante aclarar que no necesariamente se contratan personas aledañas; sino que las urbanizaciones cerradas cuentan con convenios con empresas que ofrecen estos servicios.

Cambio de prácticas sociales, en el establecimiento de relaciones sociales y aumento de la segregación socio-residencial.

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo con Roltman (2004)

Los efectos anteriores no son todos los que se pueden identificar en la sociedad a partir de la construcción de urbanizaciones cerradas, pero demuestran la relevancia de su regulación para atender los conflictos que están ocasionando o que podrían producir si no se realiza una planificación adecuada de su ubicación en el espacio urbano. La Ley de Propiedad en Condominio de 1999 es la única normativa que está dirigida exclusivamente a este tipo de residenciales, pero su énfasis está centrado en cómo se van a regular las relaciones sociales entre las personas habitantes del espacio por medio de la asamblea de condóminos y el

reglamento de condominio y administración; los requisitos que debe presentar la propiedad para acogerse a la ley; la delimitación de los bienes propios y comunes; derechos y obligaciones de las y los condóminos; entre otras disposiciones generales. La regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas se omite en su totalidad, siendo entonces el principal aporte de esta ley la contribución a la defensa de la propiedad privada de la vivienda, de los espacios urbanos y servicios básicos de mejor calidad que son accesibles sólo cuando las personas interesadas pueden pagarlos.

Entonces se consideraría que la responsabilidad de regular la construcción de estos residenciales estaría depositada en otras normativas nacionales y locales; sin embargo, como indican Pujol, Sánchez y Pérez (2011):

La legislación nacional permite que la infraestructura normalmente pública (calles, áreas recreativas, etc.) sea considerada propiedad común de los condóminos. Tampoco existen límites al tamaño de estos desarrollos, aunque pueden ser afectados por las regulaciones municipales. Sin embargo, y en ausencia casi total de regulaciones, se han convertido en una forma conveniente para desarrollar barrios cerrados. (pp. 448-449).

La desactualización del cuerpo normativo ocasiona que no se incluyan las urbanizaciones cerradas, debido a que en el momento de su formulación no existían y, aunque en conjunto con otras viviendas conforma el área residencial, esto no permite considerar las particularidades que las acompañan y que deben prestarse atención cuando se planifica el espacio y el desarrollo urbano. El interés de la planificación urbana está centrado en la distribución espacial de las obras residenciales, pero no contempla los impactos sociales, es decir si este ordenamiento contribuye a la integración social o, al contrario, marca aún más las desigualdades sociales.

Trascender la concepción de que las urbanizaciones cerradas son sólo viviendas y profundizar en el impacto que ocasionan en la conformación de las relaciones sociales, permite analizar cómo impulsan una segregación socio-residencial que, al articularse con otras condiciones de desigualdad y vulnerabilidad social, priva a la clase trabajadora de recursos necesarios para garantizar los derechos humanos y mayores oportunidades para alcanzar una vida más digna y concentra aún más la riqueza social en pocas manos. Es así como este tipo de vivienda, genera segregación y reproduce las desigualdades sociales, como parte de las necesidades requeridas para que el modo de producción capitalista se mantenga, presentándose ella misma como una manifestación de estas condiciones desiguales.

Según menciona el Programa Estado de la Nación (2004), el Área Metropolitana de San José corresponde a la zona en la que se aprecia el mayor nivel de segregación socio-residencial de la GAM, la cual se debe prioritariamente a factores socioeconómicos. De esta forma, la concentración de pobreza y riqueza se convierte en un aspecto determinante que agrupa a las personas y las ubica en zonas geográficas específicas. A diferencia de los grupos sociales que se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema, quienes pertenecen a sectores más pudientes económicamente eligen a propósito vivir lo más cerca posible de personas que se encuentran en condiciones similares a las suyas, lo cual conduce a una homogeneización del espacio urbano residencial.

La identificación de segregación socio-residencial en el Área Metropolitana de San José y, en consecuencia, la concentración de la desigualdad y la exclusión social en zonas determinadas permite apreciar que "...hay indicios de que el problema se encuentra en una etapa de profundización, que se manifiesta, por ejemplo, en el amplio desarrollo habitacional en condominios y barrios cerrados." (Programa Estado de la Nación, 2004, p. 126).

Con la construcción de urbanizaciones cerradas y de centros comerciales dirigidos a cada sector socioeconómico (los "malls" para los más pudientes), comienzan a surgir nuevas formas de segregación que se caracterizan por una ocupación desigual del espacio; y por ocurrir en dos niveles:

un nivel físico, en la medida en que se empiezan a crear nuevas y diversas formas de aislar las residencias del espacio público (tensión entre lo público y lo privado), y un nivel simbólico, en el momento en que los espacios están cargados de sentido, son lugares que aceptan a unos y rechazan a otros. (Alvarado y Jiménez, 2014, p. 47).

Por segregación socio-residencial se va a comprender esas formas de distribución desigual de los grupos sociales en el territorio y el grado en que viven distanciados entre sí, determinado de varias maneras: la proximidad física de los residenciales dirigidos a cada sector socioeconómico; la homogeneidad social de las subdivisiones que conforman la ciudad; y la concentración de grupos sociales en zonas específicas (Pujol, Sánchez y Pérez, 2011).

Aunque la segregación socio-residencial ha estado presente desde el siglo pasado (por ejemplo, el contraste entre Barrio Amón y las aglomeraciones en los distritos de Catedral y Hospital al sur de la capital), actualmente se puede apreciar que las urbanizaciones cerradas han contribuido a que adquiera nuevas particularidades. Según indican Pujol, Sánchez y Pérez

(2011), las urbanizaciones cerradas se localizan en zonas donde existe poca interacción entre los grupos sociales; dichos espacios se caracterizan por restringir el disfrute de áreas recreativas comunes; el desarrollo de centros comerciales y residenciales para el consumo diferenciado por grupo socioeconómico; y el acceso a servicios básicos de calidad, los cuales profundizan la brecha física, simbólica y social entre las personas. Es así que se evidencia una creciente privatización del espacio y del equipamiento urbano, en donde se relaciona el ingreso socioeconómico con la capacidad de acceder a bienes y servicios para el alcance de cierto nivel de bienestar, lo cual conduce a que se agraven las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social que vivencian personas que reciben ingresos bajos, demostrando que lo que importa es el valor de cambio de las urbanizaciones y del espacio urbano y no garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Por lo tanto, "...la evidencia empírica disponible muestra que la segregación favorece la reproducción de las desigualdades socioeconómicas, deprime las posibilidades de movilidad social en el entorno urbano y está correlacionada con situaciones de riesgo social." (Programa Estado de la Nación, 2004, p. 139).

En el cuadro 6 se muestran los distritos del Área Metropolitana de San José que presentan las mayores concentraciones de pobreza y los agrupamientos de personas jefas de hogar pertenecientes al estrato 6.

Cuadro 6
Concentraciones de asentamientos de habitantes con ingresos bajos y altos según
distrito del Área Metropolitana de San José

Distritos con mayor concentración de pobreza*	Distritos con mayor concentración de ingresos altos**
1. La Carpio en La Uruca	1. Rohrmoser y Sabana Oeste
2. Extremo este del distrito de Pavas (asentamientos informales La Libertad y Rincón Grande)	2. San José Este y San Pedro
3. León XIII en Tibás	3. Los Colegios y Montelimar
4. Ipís y Purrál de Goicoechea (Los Cuadros)	4. Curridabat Este
5. El sur del cantón de Curridabat (Tirrases)	5. Escazú
6. Algunas zonas de Desamparados (Los Guido)	6. Sabanilla de Montes de Oca
7. San Felipe de Alajuelita	7. San Francisco de Dos Ríos
8. Sagrada Familia en el distrito Hospital y Hatillo	8. Curridabat Oeste
*Según mayores agrupamientos absolutos de viviendas con necesidades de albergue insatisfechas. **Según mayores agrupamientos absolutos de viviendas con jefes de hogar pertenecientes al estrato 6.	

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Estado de la Nación (2004).

Si se analizan los datos anteriores con los que se mostraron en el cuadro 6, se puede observar que existe una congruencia entre los cantones que concentran hogares con personas jefas de hogar que reciben ingresos altos y aquellos que presentan mayor área residencial e incluso registran una cantidad superior de apartamentos y condominios que viviendas y casas, como es el caso de San José, Curridabat y Montes de Oca (ver figura 6). Además, se evidencia que en un mismo cantón se ubican distritos que aglomeran asentamientos en condición de pobreza con otros de mayor ingreso económico, como es el caso del cantón de San José, principalmente en los distritos de Pavas y La Uruca, los cuales presentan una polarización

social en Rohrmoser y Sabana Oeste (altos ingresos) y en La Libertad, Rincón Grande de Pavas y la Carpio en La Uruca (bajos)⁶⁹.

Como indica Programa Estado de la Nación (2004) en el Área Metropolitana de San José se observa que las viviendas que concentran personas en condición de pobreza no necesariamente mantienen un distanciamiento físico de urbanizaciones cerradas o casas particulares que habitan grupos más pudientes económicamente; la mayor diferencia entre ambas son las condiciones topográficas y el acceso a servicios para cubrir las necesidades básicas de la población, las cuales son menos favorables para las personas de menores recursos.

Identifica más profundamente el contexto nacional y del Área Metropolitana de San José respecto a los permisos de construcción de proyectos residenciales y los efectos de las urbanizaciones cerradas permite ubicar los desafíos que presenta la normativa actual en regular la construcción de estos modelos habitacionales que aunque son alternativas de vivienda para algunos grupos sociales, son residenciales destacados por su exclusividad y por beneficiar en la creación de un espacio urbano desigual, fragmentado, excluyente, desintegrado socialmente y que contribuyen significativamente en la segregación-residencial.

La normativa nacional y regional en materia de planificación urbana no puede regular algo que no contempla, lo cual evidencia una falta de voluntad política en generar cuerpos normativos más actualizados, que respondan a las exigencias del contexto, evitando seguir interviniendo de forma paliativa en los conflictos que surgen de un desarrollo urbano sin planificar y que se encuentra desvinculado de las políticas de vivienda impulsadas por diferentes instituciones, lo que muestra que es necesario fortalecer la coordinación interinstitucional entre el INVU, MIVAH, municipalidades y el sector privado, para generar proyectos urbanísticos que contribuyan a responder a las necesidades de la población. Asimismo, se logra determinar que hay un limitado abordaje en la escala regional, dado que son pocas la normativa específicas por regiones, lo cual muestra la desarticulación entre lo plácado en la realidad. Desde este análisis se plantea la necesidad de trabajar en mejorar los alcances de la política regional.

⁶⁹ Es relevante indicar que determinar la magnitud de segregación socio-residencial requiere de un proceso investigativo más meticuloso que traspasa los límites de la presente investigación; por lo que no se determinará el grado de segregación en el Área Metropolitana de San José. Si la persona lectora está interesada en profundizar en el tema, se recomienda consultar a Pujol, Sánchez y Pérez (2011).

La ineficacia en el cumplimiento de la normativa en materia de planificación urbana se articula con la contracción del Estado Moderno, producto de los recortes de presupuesto a lo social y a crecientes procesos de privatización producto de la adopción de las políticas neoliberales. Pero también se identifica que la interrelación existente entre intereses contradictorios influye en la gestión pública en materia de planificación urbana y desarrollo urbano. En este sentido, es la clase burguesa la que posee mayor poder e influencia en la toma de decisiones concernientes a la sociedad, incluyendo el desarrollo urbano; por lo tanto, se inmersa en estas relaciones dinámicas y contradictorias para manipular la gestión estatal en procura del mantenimiento y reproducción del modo de producción capitalista, mediante el control y privatización de los recursos y bienes de interés público por medio de la empresa privada e inmobiliaria.

En estos casos, la ineficacia en la aplicación de las normativas e incluso la formulación tardía de estas, posibilita que la empresa privada posea mayor libertad de acción para moldear el espacio urbano local de acuerdo a sus intereses, por medio de la construcción de urbanizaciones cerradas y centros de consumo dirigidos a los sectores socioeconómicos más pudientes con la finalidad de crear zonas atractivas para el mercado. Es así como:

La división espacial como signo de la división y desintegración social se expresa ahora mediante barreras físicas y limitaciones en los accesos. Un aislamiento mutuo reemplaza el patrón (...) previo de la ciudad abierta e integradora. De este modo, se forman islas funcionales de bienestar con lugares de alto nivel de servicios, consumo y vida nocturna. (Degoutin, citado por Janoschka, 2002, p. 15).

Desde esta perspectiva, la clase burguesa requiere que la normativa sea contemplada por el resto de la población como un recurso ineficaz que no se cumple. Cuando en realidad, y de forma subyacente, estas irregularidades benefician solamente a la burguesía, permitiendo en el proceso la naturalización de la segregación socio-residencial y el acceso desigual a oportunidades para tener injerencia política en la distribución y uso del espacio urbano por el resto de la población. Esto puede explicar por qué la sociedad civil se moviliza por el acceso a una vivienda digna, mientras que el problema de planificación urbana y la desactualización de los instrumentos técnico-operativos de ordenamiento territorial, como los planes reguladores, son omitidos en las demandas. La naturalización de este conflicto es aprovechado por el modo de producción capitalista para estructurar el espacio urbano según sus intereses.

En cuanto a los alcances, es importante indicar que luego de la revisión de las fuentes secundarias, es difícil la identificación de estas, debido a que se resalta en mayor medida las dificultades y retos que presenta la aplicación inadecuada de la normativa en materia de planificación urbana y su relación con los procesos de regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas.

No obstante, se reconoce que sólo a través de un análisis exhaustivo de las implicaciones sociales, políticas y urbanas que se presentan en el Área Metropolitana de San José por la desactualización y/o ausencia de los instrumentos normativos y técnicos para regular la construcción de urbanizaciones cerradas, se logra generar insumos que puedan orientar el diseño de políticas públicas que no sólo articulen eficazmente vivienda con planificación urbana, determinando qué se está construyendo, dónde se está construyendo y cuáles son las implicaciones positivas y negativas si se construye en esa zona; sino que las investigaciones sobre segregación socio-residencial evidencian la relevancia de incorporar la variable urbana en la intervención en las manifestaciones de la cuestión social, ya que éstas se presentan en grupos sociales específicos, pero también se expresan en espacios geográficos determinados.

A partir de lo anterior, es fundamental determinar que realizar un análisis integral de las causas estructurales que subyacen en el incumplimiento de la normativa de planificación urbana y la ausencia de disposiciones para regular la construcción de urbanizaciones cerradas permiten identificar la urgencia de generar procesos democráticos y participativos que fortalezcan la lucha de la clase trabajadora por demandar proyectos urbanísticos inclusivos que estén dirigidos a eliminar la perspectiva de mercantilización de la vivienda y del espacio urbano.

Un elemento indudable en la discusión sobre el crecimiento de las urbanizaciones cerradas como opción de vivienda, es el mínimo esfuerzo del Estado Moderno en abordar las problemáticas de la cuestión social, tal es el caso de la inseguridad social, dado que las políticas sociales en dicha materia no han logrado frenar el aumento en cuanto a la inseguridad ciudadana, lo que a su vez impulsa el interés de la población de clase media y alta a pagar al sector privado por alcanzar cierta sensación de seguridad. Así bien, cuando el estado no cumple con lo que corresponde, la ciudadanía debe buscar satisfacer sus necesidades desde el sector privado. Razón por la cual, hay un incremento en la adquisición de urbanizaciones cerradas.

Lo que, a su vez, deja visible que el interés primordial del Estado y de las políticas sociales no es solucionar las desigualdades sociales o satisfacer las necesidades humanas, es el mantener las condiciones mínimas de la población para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y, de esta forma, los intereses del modo de producción capitalista; en los cuales no se incluye ni la seguridad ciudadana, ni el acceso a vivienda digna, ni la promoción de espacios inclusivos y muchos menos la distribución justa del territorio.

Desde lo anterior se reconoce el papel determinante de la profesión de Trabajo Social, primeramente, identificando el ineficiente abordaje por parte del Estado en satisfacer las necesidades de la población, no solo en tema de vivienda, también en garantizar las condiciones de accesibilidad e igualdad en la apropiación de los recursos. Desigualdad que se refleja en la construcción de urbanizaciones cerradas, las cuales expresan en la segregación social y reproducen los ideales materiales impulsados por el modo de producción capitalista. Además de analizar cómo la distribución del territorio tiene un papel determinante en las relaciones sociales, y además reconocer el impacto que tiene el cómo se construyen las ciudades en las manifestaciones sociales. Así bien, el análisis del uso y distribución de los espacios es importante para hacer una lectura de la sociedad.

Conclusiones

Esta investigación se planteó con el propósito de evidenciar el proceso de regulación de la construcción de las urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José mediante el análisis de la normativa nacional, regional y local en materia de planificación urbana y la indagación de los diversos actores vinculantes en la gestión de políticas públicas, su interrelación y el poder en la toma de decisión de la aprobación de proyectos de construcción de urbanizaciones cerradas.

Ante la pregunta de investigación *¿Cómo se vincula la normativa nacional en materia de planificación urbana con la regulación de construcción de urbanizaciones cerradas en la Área Metropolitana de San José?*, surgió otra que se consideró importante contestar previamente, debido a que complementa la anterior: *¿a quiénes le interesa que se regule la construcción de las urbanizaciones cerradas?* La interrogante se origina de la premisa de que las normativas no pueden analizarse de manera aislada, son productos históricos que dependen de las condiciones de la totalidad concreta, de las omisiones y acciones realizadas por actores públicos y privados que las formulan, las acatan, las aplican, supervisan su cumplimiento y que, al fin y al cabo, son personas que tienen y defienden sus propios intereses en materia de planificación urbana y construcción de urbanizaciones cerradas en un momento histórico determinado. Pero también resulta importante resaltar que para que se regulen estos modelos de vivienda debe contemplarse que la construcción desmedida de éstas resultaría en un problema para la sociedad, lo cual no es una preocupación compartida por todos los actores que participan de este proceso y que tampoco se refleja en la totalidad de las normativas analizadas.

Además de las fuentes teóricas e investigativas consultadas que señalan a las urbanizaciones cerradas como modelos de vivienda que contribuyen a la configuración de un espacio urbano cada vez más fragmentado, segregado, desigual y excluyente, las normativas a nivel nacional como la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial concuerdan en la urgencia de intervenir en el espacio urbano en procura de la cohesión e integración social, mediante la construcción de viviendas que respondan a las demandas reales de grupos sociales en condición de riesgo y vulnerabilidad social por medio de procesos participativos; recuperación del parque habitacional; el

mejoramiento de los barrios; fortalecimiento de la planificación, ejecución y evaluación de los espacios urbanos bajo los principios de inclusión, participación, respeto a la diversidad, igualdad y equidad de género, accesibilidad y diseño universal (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013). Sin embargo, ninguna de estas políticas reconoce como causa estructural de la configuración del espacio urbano actual las facilidades que brinda el Estado Moderno al modo de producción capitalista para la construcción de estructuras que generan capital fijo, como es el caso de las urbanizaciones cerradas. Por lo tanto, sus líneas estratégicas de acción no contemplan la regulación de estas viviendas y se enfocan en generar soluciones a las necesidades de la clase trabajadora en esta materia, lo cual imprime un carácter idealista y paliativo a su intervención porque sus lineamientos no contribuyen a eliminar el acceso diferencial al espacio urbano según clase social.

Además, al vincular las políticas anteriores con la Ley de Planificación Urbana, la Ley de Construcciones, la Constitución Política de la República de Costa Rica y la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio, es evidente que algunas poseen entre sí más de cuatro décadas de diferencia, lo cual genera una gran incongruencia porque fueron formuladas en contextos muy diferentes, dando respuesta a una configuración distinta de espacio urbano y enfrentando retos que pueden estar presentes en un periodo histórico, pero no en otro. Por ejemplo, después de la Ley de Construcciones en 1949, el estado tardó 19 años en crear la Ley de Planificación Urbana, lo que muestra la desarticulación entre estas y la poca claridad en los años previos; y necesitó más de 20 años para reforzar los alcances de estas dos leyes con la creación de Ley de Caminos (1983), Ley de Conservación de la Vida Silvestre (1992), Ley Orgánica del Ambiente (1995), Ley de Aguas (1996), Código Municipal (1998), Ley de Igualdad de oportunidades (1998) y Ley de uso, manejo y conservación de suelos (1998), todas ellas vinculantes entre sí y con los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Esta desactualización ocasiona que sea impensable que las urbanizaciones cerradas lleguen a considerarse como un problema y se generen estrategias para su regulación, debido a que, para el caso de algunas normativas como es la Ley de Planificación Urbana (1968), no existían estas viviendas en dicho momento histórico. Esto evidencia un desinterés e incoherencia del marco normativo a nivel nacional que le impide realizar de forma eficaz una adecuada planificación urbana mientras atiende demandas de vivienda, contribuyendo a una desvinculación entre ambas que ocasiona que la distribución del territorio no contemple cuáles

modelos de vivienda se construyen y cómo puede afectar las relaciones sociales que se gestan en dicho espacio.

Esta falta de interés político se denota en la ausencia por años de políticas públicas que respondan realmente a las necesidades de la población y principalmente que estén orientadas a lograr una planificación de las ciudades de manera que sea integral, inclusiva y accesible para la población. En vez de buscar generar acciones reales, se han enfocado en crear diversas instituciones que no se han articulado por un objetivo común, si no que han ampliado sus carteras con más funcionarios, instalaciones y mobiliarios engrosando los gastos públicos, para crear más políticas, leyes, reglamentos y manuales, que se quedan en el papel y no intervienen en las problemáticas reales, debido a que no es su verdadero interés. Claro ejemplo de esta situación es la creación del MIVAH institución con los mismos objetivos del INVU, pero sin acciones relevantes en materia de vivienda. Lo cual permite cuestionar su labor, dado que se pudo intervenir en el INVU y su acción. Crear otra instancia que no está resolviendo, sólo aumentos los gastos públicos.

Por lo que la realidad nacional presenta un aparato estatal vasto, lleno de instituciones con los mismos objetivos, creadas sin articularse entre sí, lo cual ha provocado que varias trabajen por su cuenta, pero que no resuelven, y que, ante las demandas del modo de producción capitalista, omiten sus responsabilidades para darle paso abierto a los intereses del capital. Un claro ejemplo de esta realidad, es el papel del INVU dentro de los procesos de planificación urbana, la cual es la institución que posee una mayor responsabilidad en el tema a nivel país; sin embargo, es creada ante una necesidad inminente de regular la planificación urbana, pero tras años de ineficiencia y deterioro, no se ha logrado reformular su accionar, esto porque no necesariamente es importante para el sistema que esta institución haga su trabajo de buena manera.

En la misma línea, el Estado crea el MIVAH, con prácticamente las mismas responsabilidades, pero sin ley que la regule, lo que ha implicado tener dos instituciones con objetivos y planteamiento similares, que generan gasto al Estado, pero no responden a las necesidades de una ciudad que no tiene claridad en los procesos de planificación urbana. Caso contrario, es SETENA y SENARA, ambas direccionadas en velar por la protección del ambiente, pero no han tenido el apoyo para la ejecución de sus normas -de las 13 municipalidades del Área Metropolitana de San José sólo cinco de ellas solicitan el permiso de

SETENA dentro de los requisitos para la aprobación del permiso de construcción y de las 13 solo tres solicitan el permiso de SENARA-. Carecen de financiamiento para realizar los estudios pertinentes, lo cual ha sido determinante en los crecientes retos de la gobernanza en materia ambiental. Por eso, las acciones estatales no solo son desordenadas, sino que también se basan en la disponibilidad de funcionarios o funcionarias y de recursos y no en la necesidad y demanda de los estudios solicitados e inclusive en la fiscalización de las construcciones a nivel país. Se evidencia que el marco legal sobre los recursos ambientales es viejo, fragmentado, débil, confuso e involucra numerosas leyes.

Con lo anterior, se logra leer desde la profesión de Trabajo Social, la aparición o multiplicación de instituciones del estado que persiguen fines similares, como una respuesta del Estado Moderno, para apaciguar las problemáticas sociales dando una impresión de intervención e interés en abordar las manifestaciones de la cuestión social, pero que no trabajan realmente para dicho fin. Aunado a lo anterior, la creación excesiva de leyes y normativas que pretenden abordar cada temática por separado, reflejan el accionar estatal, el cual es marcado por una comprensión de la realidad fragmentada lo que da a conocer la poca o inexistente articulación entre instituciones y con la realidad.

Por lo tanto, la falta de voluntad política de la institucionalidad pública en exigir la actualización de un cuerpo normativo a nivel nacional que pueda, a partir de un análisis más integral, responder a los problemas que produce el espacio urbano al que debe intervenir, incorporando la importancia de regular la construcción de urbanizaciones cerradas, debido a que es una de las causantes de crear ciudades segmentadas, excluyentes y desiguales, evidencia que para que el modo de producción capitalista pueda concretar sus intereses en el espacio urbano requiere de una estructura institucional que opere un cuerpo normativo que legitime el uso de los espacios como mercancías, pero también como campos en que se facilite el intercambio de estas.

Es así como la normativa en materia de planificación urbana realiza una distribución espacial que aparece legitimada porque es regulada por procesos legales, pero que en realidad determina quién(es) pueden tener acceso a los espacios urbanos para la construcción de vivienda. Por ejemplo, aunque estén bien delimitadas las zonas residenciales en un espacio determinado, la capacidad que posee la sociedad civil para construir una casa en condiciones óptimas va a depender del poder adquisitivo que posea, ya sea porque cuenta con las

posibilidades para solicitar un préstamo; puede comprar el terreno y contratar la fuerza de trabajo que requiere; puede acudir a empresas de construcción; o comprar una vivienda en una urbanización cerrada. En cambio, si no se cuenta con recursos económicos suficientes, las alternativas son más limitadas siendo necesario acudir a la institucionalidad pública, la cual cuenta con programas de vivienda y de crédito debilitados por la aprobación de las políticas neoliberales y la participación creciente del sector privado. Programas que no responden a las necesidades de la población, dado que no brindan vivienda digna a toda la población que la requiere. E inclusive no garantizan el acceso a viviendas a la población, dado que algunas personas no tienen vivienda.

Independientemente de la manera, las empresas inmobiliarias y de construcción tienen mayor posibilidad de apropiarse del espacio urbano y construir aquellas estructuras que les genere mayores ingresos, debido a que cuentan con el capital y los medios de producción para hacerlo. Por lo tanto, las urbanizaciones cerradas son modelos de vivienda que han sido rentables al modo de producción capitalista porque su atractivo se incrementa con la agudización de las manifestaciones de la cuestión social que este mismo genera; por lo que aprovecha las desigualdades y las exclusiones sociales para la producción y acumulación de capital. Además, que son un plus para las municipalidades, dado que genera ingresos por medio de los impuestos vinculados, lo que muestra el interés por aprobar o por regular poco las construcciones de este tipo de vivienda.

Desde esta indagación teórica, se reconoce a las urbanizaciones cerradas como mercancías de consumo que no son contempladas sólo como una vivienda -entendiendo esta como estructura-, sino que son vendidas en el mercado como modelos de vida, que garantizan un estatus social, acceso a exclusividad, a la comodidad, a la seguridad y un estándar de vida, el cual está dirigida a personas de ingresos medios y altos. Esta transformación de la vivienda en una mercancía, es el resultado de las formas en la cual el modo de producción capitalista, agranda las formas de extracción y acumulación de ganancia. Además, se identifica la ciudad como elemento transversal de esta dinámica, configurada dentro del espacio en el cual se construyen relaciones sociales de poder, las cuales dentro del modo de producción capitalista son controladas y manejadas según los intereses del capital.

Los procesos de reestructuración y apertura económica han llevado a aumentar la participación de capitales extranjeros en la construcción de la ciudad. En el caso del desarrollo

de urbanizaciones cerradas, se evidencia el rol preponderante del sector privado, quien toma decisiones y actúa según sus intereses y necesidades, generando ganancias por medio de la mercantilización del espacio y de la vivienda.

El impacto de los cambios económicos-sociales en la formulación de la normativa, ha respondido a las necesidades del mercado y a las presiones sociales. Como la creación del INVU, la cual surge como una respuesta a priori y paliativa ante el crecimiento desordenado de la ciudad, como resultado de los cambios económicos del Estado Benefactor. Otro ejemplo que marca este patrón es la creación de las normativas vinculantes con el ambiente, las cuales tiene un periodo de creación entre 1990 y el año 2000, años en los cuales el tema ambiental tiene mayor efervescencia a nivel mundial.

Se logra identificar como parte de los procesos de ejecución y gestión de las políticas de planificación urbana en materia de vivienda, se evidencia la falta de interés político de las diversas instituciones del estado en regular los procesos de construcción de urbanizaciones cerradas, dado el crecimiento de las edificaciones de este tipo en el país, principalmente en la gran área metropolitana de San José. Crecimientos que han sido una respuesta a las necesidades del modo de producción capitalista en cada periodo, y del cual el estado es partícipe, brindando las condiciones necesarias para el mantenimiento de los medios de producción y de la mano de obra.

La asignación reducida de presupuesto, debido a la consolidación de las políticas neoliberales provocó una inoperancia del aparato estatal en atender las dificultades surgidas por la ineficiencia de la planificación urbana, ocasionando una mayor legitimidad al sector privado para la construcción de viviendas y de proyectos inmobiliarios. Es así como al INVU y al MIVAH se les asigna una mayor responsabilidad en la intervención de las necesidades de vivienda de poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema; los gobiernos locales, a partir de procesos de descentralización, se les otorga mayor competencia para la regulación de sus respectivos espacios locales; y las empresas constructoras e inmobiliarias aprovechan la coyuntura para generar alianzas público-privadas con las municipalidades para ejecutar proyectos comerciales y residenciales bajo la premisa de contribuir al desarrollo urbano, pero, siendo en realidad su interés principal, generar una mayor cantidad de capital a través de la apropiación de los espacios locales.

Asimismo, en materia propia de regulación, los instrumentos de planificación, como lo son los planes reguladores y los conexos, también presentan la misma desvinculación en cuanto años de creación, con lo que implica una incoherencia en sus líneas de acción, dado que desde Ley de Planificación Urbana N°4240 (1968), se da la responsabilidad al INVU a crear las normas de desarrollo urbano relativas a las materias a las que se refiere el artículo 21 de ese cuerpo legal. Sin embargo, estas normas fueron creadas más de 30 años después, el reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones (1982), Reglamento de Construcciones (1993), y el Reglamento de Renovación Urbana (2017). Sumado a estos reglamentos se han creado normativas vinculantes como el Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)-Parte III en 2006 que da apoyo a los procesos de SETENA, así como la Metodología General para la Elaboración de los Estudios Hidrogeológicos para los Planes Reguladores en 2017, instrumento para el apoyo a las acciones de SENARA.

Sumado a lo anterior, en 2007 se crea el Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial, el cual responde a la actualización del Plan GAM de 1982, que funcionaba como plan regulador para aquellas municipalidades que no tenían plan. Lo que evidencia la desactualización y desinterés por años de regular los instrumentos de planificación urbana. Dado que el INVU duró 25 años en construir un manual para guiar la creación de los planes reguladores, lo que ratifica, la desarticulación entre municipalidad y sus planes reguladores.

Acompañado a lo anterior, el INVU en unión con SETENA y SENARA en 2015, inician un proceso de revisión de planes reguladores, a partir de la publicación del Decreto 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR, esta acción del Gobierno, sobrepasa los años de análisis de la presente investigación, sin embargo, es importante hacer mención, resaltando el desinterés por intervenir en la fiscalización y seguimiento de la creación de los planes reguladores, dada las distancias en la creación de políticas y acción en vía de mejorar los procesos establecidos. Las normas deben construirse pensando en su implementación, en la forma de darles posibilidades de aplicarse y de su efectividad. Nada hacen los jefes administrativos modificando los reglamentos si no se proveen los recursos suficientes para que realizar los procesos de fiscalización y regulación correspondiente. Se dicta la creación de un plan regulador para cada municipalidad, con una serie de elementos, pero no se dan las bases

para lograrlo, no se da el seguimiento adecuado a las municipalidades, con lo que el poder real en la toma de decisiones es únicamente de las municipalidades.

En relación con el plan regulador, si bien se contempla como un instrumento, este debe construirse desde la realidad del cantón, partiendo de la participación ciudadana que marque las reales necesidades de la población y que se transforme en un instrumento para legislar el uso del territorio para el beneficio de la población y no del sistema económico, como se ha venido haciendo. Además, se logra concluir que un plan regulador debe priorizar ser un promotor del desarrollo social sobre el económico y debe evitar el fragmentar la planificación urbana en sectores, como elementos aislados, para así construir un cantón unificado, comprendiendo que el desarrollo urbano es una sumatoria de elementos vinculados entre sí.

Así bien, se considera que un Plan Regulador debería estar bien ajustado de manera que los diferentes componentes que lo conforman se complementen en su totalidad y estén en línea con la normativa que son componentes indirectos del plan y políticas para complementar. De esta manera, se logrará una gestión unificada en todas las leyes y reglamentos de desarrollo sostenible de la municipalidad. Asimismo, deben de incluir todos los diferentes proyectos habitacionales como lo son las urbanizaciones cerradas, analizando el impacto que genera, más allá del económico. Además, se le puede dar sostenibilidad al Plan Regulador en las municipalidades, mediante la adaptabilidad ágil, en este sentido, la flexibilidad de la planificación y la rigidez de las regulaciones deben ser la dirección clave del desarrollo ágil. Para lograr un impacto real, y así permitir que la comunidad se desarrolle en la dirección del desarrollo sustentable.

El Estado ha transferido las responsabilidades a las municipalidades y adquieren un rol bastante pasivo en lo que respecta al desarrollo de urbanizaciones cerradas. Por otro lado, estas entidades no cuentan en la mayoría de los casos con claras directrices sobre el crecimiento de sus ciudades o, cuando éstas existen, no siempre exige su cumplimiento. Se encuentran muchas veces con problemas para regular la actividad del sector privado porque no pueden omitir la importancia de su actividad como impulsor del crecimiento económico. Este último da respuesta a las necesidades habitacionales de ciertas clases sociales, lo cual genera un supuesto crecimiento económico en la ciudad, aun cuando crea consecuencias negativas para el desarrollo social y urbano, dejando de lado a la clase baja y a ciertas áreas de la ciudad e incrementando la fragmentación urbana. De esta forma, se identifica que las municipalidades

permiten la construcción de urbanizaciones cerradas como forma de beneficiarse por la actividad del sector privado y garantizar las condiciones necesarias para la reproducción del modo de producción capitalista.

Es importante resaltar la vinculación de la sociedad civil dentro de los procesos de gestión y regulación de las construcciones de urbanizaciones cerradas, sin embargo, este papel no es asumido como corresponde. Si bien, la toma de decisión final de la aprobación de un proyecto de vivienda es de la municipalidad, la exigibilidad de buenas condiciones y derechos de la población, está también a cargo de la sociedad civil, por medio de la participación. La participación es una relación social de poder. A través de esta relación, las y los ciudadanos ejercen su derecho a interferir en el proceso de toma de decisiones, y reasignar el uso de recursos de manera justa de acuerdo con sus expectativas, a través de la democracia directa, lo cual interviene en el aumento de su autonomía, y reconocer sus intereses como parte de la comunidad política.

De ahí que podamos señalar que la participación es un medio de control de la calidad servicios públicos y defensa del ciudadano ante la posibilidad de arbitrariedad de las entidades en la toma de decisiones. Ante lo cual se identifica la participación como instrumento que implica la intervención de la ciudadanía en la organización de la administración pública sin formar parte de estructuras burocráticas. Como parte de la sociedad civil, se identifica que son poco y casi nulos los esfuerzos por parte de estos actores en visibilizar una problemática existente en materia de planificación urbana, y más aún en señalar las agravantes que se dan con la construcción de urbanizaciones cerradas.

Se brinda un análisis de los desafíos que se presentan en la regulación de la construcción de urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José. Primeramente, se identifica que las normativas en materia de planificación urbana fueron formuladas en un momento histórico en que el aparato estatal se encontraba en su mayor auge, teniendo a su disposición recursos humanos, económicos, materiales e instrumentales para atender las demandas que surgían al respecto, principalmente en cuestiones de acceso a vivienda y mejora en la calidad de los servicios básicos.

A pesar de esta coyuntura tan favorable, se identifica que las normativas y los planes reguladores cantonales (reglamentados como obligatorios por la Ley de Planificación Urbana)

carecieron de eficacia y voluntad política para su creación e implementación. De esta forma, durante el Estado de Bienestar se llevan a cabo proyectos urbanísticos de manera desordenada a lo largo de todo el territorio nacional, evitando la conformación de cuadrantes definidos de uso urbanístico. Esta situación no fue posible regular ni controlarla porque los cantones no habían formulado sus planes reguladores, lo que impedía realizar una adecuada distribución del uso del suelo en el espacio local y planificar el ordenamiento del cantón.

Aunque las condiciones contextuales favorecieron a la institucionalidad pública, principalmente en el desarrollo de proyectos de vivienda, los recursos necesarios para la implementación de las normativas a nivel local no fueron distribuidos adecuadamente, lo que provocó que las municipalidades no pudieran planificar sus territorios.

De esta forma, las décadas transcurridas desde 1950 hasta 1990 se caracterizaron por un proceso urbanístico desordenado y sin ningún tipo de planificación, originando una serie de conflictos que se iban presentando poco a poco, y que se irían intensificando más adelante con el advenimiento de las políticas neoliberales, siendo uno de los principales la imposibilidad de trascender la concepción de la planificación urbana de un instrumento que distribuye los usos del espacio a uno que participa en el condicionamiento de las relaciones sociales, mediante el acceso o no a bienes públicos y simbólicos que ofrece la ciudad y a la apertura de espacios comunes que permita la interacción de grupos que ocupan una posición diferenciada en la estructura socioeconómica.

Las políticas neoliberales impulsan la contracción del aparato estatal y, por consiguiente, su debilitamiento para brindar más oportunidades al sector privado de privatizar los bienes y servicios que requieren las personas para sus condiciones materiales de existencia, entre las cuales se agrava la situación de vivienda. Como se ha indicado anteriormente, la vivienda ha estado inmersa en el intercambio de mercancías del modo de producción capitalista; sin embargo, el neoliberalismo produce las condiciones requeridas para que las urbanizaciones cerradas aparecen como modelos habitacionales atractivos y que son exclusivos para sólo un sector reducido de la población.

La venta de la mercancía urbanización cerrada no va acompañada sólo de la vivienda, sino que incorpora otros bienes a la venta que el modo de producción capitalista los muestra como innegociables para poder sobrevivir en una sociedad cada vez más insegura por el

incremento de la pobreza, la polarización social, la contaminación ambiental y sonora de la ciudad, como son la seguridad mediante la vigilancia constante y la edificación de barreras físicas; la oportunidad de recuperar la comunidad perdida años atrás; la convivencia con personas que ocupan una posición similar en la estructura socioeconómica.

Este último aspecto es el que las políticas de vivienda y de planificación urbana deberían de prestar una mayor atención, ya que puede pasar desapercibido, debido a los esfuerzos del neoliberalismo por naturalizar la individualidad y la polarización social al impulsar el pensamiento de que los iguales deberían de permanecer cerca, excluyendo al “otro” diferente. Aun cuando se puede reconocer que se está en condiciones privilegiadas en comparación a otras personas, el hecho de poder poseer los ingresos suficientes (aun cuando esto conlleve a un endeudamiento crediticio) para la compra de una vivienda dentro de una urbanización cerrada genera la concepción de que el “otro” fuera de las barreras físicas no puede acceder porque no posee los recursos económicos suficientes. Aunque puede que esto sea cierto, esta situación distorsiona el derecho universal a una vivienda digna y su articulación a un espacio urbano adecuado que brinde servicios básicos de calidad, mercantilizando la ciudad, lo que conduce a una naturalización de las manifestaciones de la cuestión social

El desarrollo urbano entonces se convierte en un mecanismo para crear espacios de valor para el mercado empleando los planes reguladores y las normativas de planificación urbana como instrumentos técnicos-administrativos-políticos que permiten al sector privado constructor e inmobiliario moldear el espacio urbano según sus intereses, reproduciendo la desigualdad en las relaciones de poder y en la poca capacidad de injerencia política que existe en la sociedad civil para apropiarse del espacio urbano y concretar sus intereses en él.

De esta forma, las normativas nacionales, regionales y locales que pretendan formularse para la regulación de las urbanizaciones cerradas enfrentan una realidad desfavorable, debido a que su ineficacia para distribuir el espacio urbano es necesaria para enfatizar la contradicción público-privada, en la cual la primera se encuentra en desventaja, en una sociedad que se les enseña a reproducir el pensamiento de que lo privado es un logro que se debe aspirar y no en la expresión de la desigualdad social.

Para que pueda ser posible regular la construcción de urbanizaciones cerradas será necesario fortalecer la democracia y la ciudadanía, para exigir un desarrollo urbano que

responda a las necesidades de la mayoría de las personas habitantes del espacio local, lo cual permitirá generar espacios urbanos más inclusivos que mitiguen la intolerancia y la desigualdad social al fortalecer la integración social de los sectores sociales.

El tema de la investigación presenta varios aportes desde la profesión de Trabajo Social, primeramente, el análisis crítico permite reconocer los diversos actores involucrados y la pertinencia de incluirlos en la elaboración de las políticas para abordar las problemáticas, esto por medio de un mapeo de actores que permitió reconocer las relaciones entre sí y con las urbanizaciones cerradas. De igual manera la profesión permite identificar como en la actualidad el desarrollo urbano se ha gestado de manera desordenada, generando desigualdad en el acceso a los espacios urbano, por lo que se reconoce como una problemática social y la necesidad de intervenir en el derecho de las y los ciudadanos. Además, el trabajo social permite incorporar en el análisis las particularidades de la población y su contexto como elementos innegables para si intervención, así como la necesidad de la motivación a la participación ciudadana.

Desde lo anterior, se plantea como principal aporte de la investigación vinculado a la política social de vivienda, la identificación de la falta de articulación interinstitucional que da como resultado una mala e ineficiente praxis, plasmado en la forma desordenada y desigual en la cual se da distribuido el acceso al territorio, a los espacios comunes y al acceso a vivienda digna. Además, se reconoce como estas políticas sociales solo pretender dar una acción paliativa a las manifestaciones de la cuestión social y no abordan los problemas estructurales. También se identifica como estas políticas no intervienen con el desarrollo de la construcción de urbanizaciones cerradas, dado que no las contempla como una problemática, lo que permite exponer que estas políticas solo buscan orden la clase trabajadora.

Además de dichos aportes, esta investigación genera varios desafíos, principalmente porque, aunque la profesión ha profundizado en el análisis de las manifestaciones de la cuestión social y ha ideado mecanismos para su atención por medio de las políticas sociales, las discusiones teóricas no vinculan las contradicciones capitales/trabajo con la manera en que el modo de producción capitalista configura los espacios urbanos para alcanzar sus fines. Rescatar esto es fundamental porque las manifestaciones de la cuestión social también se expresan geográficamente, lo cual es cada vez más visible por el aumento de la segregación socio residencial ocasionado por una distribución desigual del espacio según la clase social a la que se pertenezca y el poder adquisitivo del que se dispone. Todo ello compromete el cambio de

mirada profesional, la formación de habilidades técnicas de investigación social, estas habilidades implican la ocupación extensiva del espacio y sus problemáticas, y el juego de diversos actores en torno a los intereses de sus departamentos.

Es importante resaltar que los espacios urbanos mantienen una relación dialéctica con las relaciones sociales, lo cual significa que el espacio es soporte y campo de acción para el modo de producción capitalista. La clase burguesa materializa sus proyectos hegemónicos en zonas determinadas que tienen un potencial para el mercado, provocando una modificación en la morfología urbana por la fragmentación y construcción de estructuras generadoras de capital como centros comerciales y urbanizaciones cerradas. A su vez, esto ocasiona un incremento en la segregación socio residencial a raíz de la posición que ocupan las personas en la estructura socioeconómica y su capacidad de acceder a estos bienes de lujo; por lo que se impulsa la concepción de que existen “otros y otras” diferentes con los que es mejor no relacionarse, lo que conduce a la búsqueda de una homogeneización social que impide que individuos se sensibilicen por la agudización de las condiciones de vida de personas que están experimentando la violación de sus derechos humanos diariamente.

Para esta investigación, las normativas en materia de planificación urbana son políticas sociales que defienden la propiedad privada y legitiman a las viviendas y las ciudades como mercancías exclusivas para aquellas personas con suficientes ingresos económicos para su compra, violentando los derechos humanos de la clase trabajadora, principalmente los de aquellos grupos que no están sobreviviendo a las condiciones impuestas por las políticas neoliberales y la explotación laboral inherente del modo de producción capitalista. La ciudad impulsada por el capitalismo tiene como propósito facilitar la producción y circulación de capital, así como la reproducción de la fuerza de trabajo al disponer de un equipamiento urbano cuya calidad y disposición dependerá de los ingresos económicos de quiénes los soliciten.

De esta forma, en un desarrollo urbano en el que imperan las urbanizaciones cerradas, entre mayor sea la desigualdad y exclusión social, más puede lucrar el modo de producción capitalista. Esta realidad es muy preocupante y debe llamar la atención a Trabajo Social para extender el análisis y dirigirlo a la elaboración de estrategias que permitan una mayor apropiación de la clase trabajadora del espacio urbano, para moldearlo según sus intereses, necesidades y demandas, así como el acceso y disfrute de sus derechos deteniendo la privatización de estos.

Recomendaciones

A lo largo del proceso de investigación del presente trabajo final de graduación, se logró identificar algunos elementos que las autoras consideran importante tomar en consideración, tanto para la Escuela de Trabajo Social, como para las municipalidades y finalmente, se señalan algunas recomendaciones para las y los futuros investigadores, que contemplen la posibilidad de ampliar, profundizar y desarrollar el tema de urbanizaciones cerradas o bien que desean analizar el rol de las municipalidades en materia de planificación urbana.

En relación con la profesión de Trabajo Social, se considera importante poder ampliar la oferta académica e incluir el tema de planificación urbana dentro de las temáticas a estudiar; dado que, durante todo el proceso formativo tanto de bachillerato como de licenciatura, no se aborda elemento tan importante como lo es el espacio; en el cual se desarrolla y se configura la sociedad.

Vinculado a lo anterior, se encuentra pertinente la inserción de la reflexión acerca de las ciudades como espacios creado a partir de relaciones sociales y de individuos inmersos en las desiguales dinámicas sociales, este análisis es determinante para poder impulsar el colocar la profesión dentro de las creaciones de políticas públicas en materia de planificación urbana, con un enfoque crítico que resalta la vinculación entre el desarrollo urbano y el sistema económico vigente, y que pueda aportar en defender los derechos humanos.

Paralelamente, es necesario trascender del análisis por parte de la profesión de Trabajo Social sobre la vivienda de interés social. Esto puesto que se identificó que, en los años previos a esta investigación, el desarrollo de TFG por parte de Trabajo Social vinculados a planificación urbana es inexistente y su mayor relación en las tesis y seminarios es el análisis de los proyectos de vivienda específicamente de interés social. Se considera que la intervención de la carrera debe ir hacia el estudio de cómo se construyen las ciudades, cuestionar la gestión de la planificación del espacio urbano, comprendiendo está más que la construcción de proyectos habitacionales, reconociendo asimismo la vivienda más que solo la estructura física.

En relación con la planificación urbana a nivel nacional, la principal recomendación es revisar toda la normativa existente en materia de planeación urbana y actualizar de manera que concuerde entre sí, y sean un instrumento claro y conciso que beneficie la lectura de esta. Puesto

que en la actualidad la normativa en esta materia está desvinculada, desactualizada y no es clara en cómo lograr los objetivos planteados. Además, es importante cuestionarse la función del INVU y del MIVAH. Ambas creadas con prácticamente los mismos objetivos y funciones, de los cuales no han logrado concluir con buen resultado ninguno de los establecidos, por lo que se debe unificar esfuerzos y aclarar las responsabilidades.

Asimismo, se recomiendan una mayor articulación interinstitucional e intersectorial entre los actores sociales involucrados en el tema, esta interrelación está relacionada con el reconocer los problemas sociales de manera multidimensionales y deben tener un abordaje de derechos humanos. Por tanto, la perspectiva de la intersectorialidad, debe asumir no solo simples conexiones o encuentros entre departamentos gubernamentales y con otros actores. Más bien, debe plantearse desde una comprensión profunda de los diversos fenómenos sociales, comprendiendo estos como más allá de simples elementos individuales de la sociedad y asumirlos como resultado de la realidad, para así abordarlos de manera estructural y no como problemas individuales a resolver por separado.

En cuanto a la intervención de las Municipalidades, esta se identifica como la principal y con mayor responsabilidad dentro de los procesos de regulación de construcciones de urbanizaciones cerradas, sin embargo, en la práctica las municipalidades han mostrado la omisión en cuanto a estas responsabilidades y se identifica que su interés ha sido beneficiar a las empresas inmobiliarias para que estas puedan desarrollar sus procesos habitacionales, sin la regulación necesaria. Por lo que se recomienda actualizar los planes reguladores y tener presencia a nivel cantón fiscalizando las construcciones y exigiendo los permisos de viabilidad ambiental necesarios. Conjuntamente, es necesario pensar en la planificación urbana más allá de la construcción de edificios y parques, e incorporar el impacto de esta en las relaciones sociales, agregando la reflexión desde las ciencias sociales y abriendo los espacios para el diálogo con la población civil.

Como recomendación, se piensa en la importancia de reorganizar las ciudades, mediante la redistribución de los espacios. Lo cual implicaría plantear como necesidad prioritaria los intereses de la población sobre las necesidades del modo de producción capitalista. Tal proceso requiere la voluntad política desde la formulación hasta la ejecución de las políticas públicas en materia de planificación urbana. Trascendiendo de las propuestas donde el espacio público se organiza sin sentido, meramente como espacio de producción y

para la circulación, donde se promueve la segregación social y la desigualdad. Para dicho cambio se deben crear alternativas más creativas que respondan a las necesidades de la población de manera integral.

En esta misma línea, se considera la necesidad de incorporar el seguimiento constante, así como el monitoreo de los proyectos en materia de planificación urbana. Planteando la creación de propuestas que busquen un modelo que evidentemente tiene que ser asociado con asegurar la sostenibilidad y calidad de vida a largo plazo, más allá de solventar intereses económicos particulares inmediatos por parte de grupos de presión como las empresas inmobiliarias.

Para futuras investigaciones, una de las recomendaciones que consideramos más importantes es la en cuanto la búsqueda de la normativa a nivel nacional, puesto que esta se encuentra de manera desordenada y desorganizada, se recomienda utilizar la normativa colocada en las páginas oficiales de las instituciones públicas creadoras de la misma, tiene un formato más accesible para citar. Además, para tener las fechas correctas, se recomienda utilizar la página del Sistema Costarricense de Información Jurídica, sin embargo, en esta página el formato es complicado a la hora de citar. Esta recomendación responde al contexto actual, en el cual se realizó toda la investigación de manera virtual, dado que no se tuvo la posibilidad de visitar instituciones o realizar entrevistas para ampliar información.

Se recomienda que para futuras investigaciones se profundice en la participación y el fortalecimiento de la ciudadanía en el proceso de demanda de una apropiación creciente del espacio urbano. Resultaría interesante que desde Trabajo Social se pueda investigar al respecto, así como la comprobación de la veracidad de algunas teorías que indican una mitigación de la tolerancia de los grupos habitantes de las urbanizaciones cerradas hacia personas de otros estratos socioeconómicos, principalmente la niñez y población joven, debido a que han crecido en estos espacios cerrados que impiden la interacción con otros grupos sociales.

En cuanto a esto, contemplando un contexto particularmente inclinado a lo presencial, es indispensable tomar en consideración que el interés por parte de las y los diferentes funcionarios de las instituciones públicas, disminuye cuando se realiza teletrabajo, los tiempos de respuesta cambian y en muchas ocasiones no hay respuesta. Ante esto, se

recomienda buscar procesos de manera presencial, por la experiencia, hay una mayor responsabilidad dentro de la institución físicamente hablando.

Finalmente, se recomienda a la hora de investigar sobre planificación urbana delimitar concretamente el objeto de estudio, dado que el tema es amplio y entre más se indaga mayor es su complejidad, puesto que como se ha mencionado anteriormente, los procesos de planificación urbana a nivel nacional, regional y local, son procesos desarticulados, lo que implica que existe mucho material en dicha materia, pero todo desvinculado entre sí, existe mucha normativa desde diferentes instituciones con los mismos objetivos, lo que dificulta su análisis.

Referencias Bibliográficas

- Acón Hernández, A. C., Coto Albán, S., Chavarría Mora, A. L. y Ulate Chaves, Y. (1987). *Análisis Administrativo del Programa de Vivienda Óscar, y perspectivas del Trabajador Social en la Administración de Proyectos de Vivienda de Interés Social*. San José: Editorial UCR.
- Aguilar, J.M.; y Granados, J.M. (2006). *Consideraciones intermunicipales regionales encargadas de la planificación urbana como una alternativa ante la ineficaz administración municipal de los planes reguladores*. (Tesis de Licenciatura) Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Alvarado, A.; Jiménez, G. (2014). *Urbanizaciones cerradas en Costa Rica: Transformaciones socio-espaciales en la urbanidad y segregación socio residencial en el distrito de San Rafael de Escazú (1990-2012)*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/1818>
- Álvarez, A.B. (2011). *Planificación urbana en el distrito central de San Ramón y su impacto socio-ambiental*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Araya, C. y Albarracín, P. (1986). *Historia del régimen municipal en Costa Rica*. San José: EUNED.
- Arena, F. (1998). El ordenamiento del territorio en el marco de la planificación regional. *Revista de Geografía Norte Grande*, 25, 55-61.
- Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica. (1948). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). Ley de Planificación Urbana. No. 4240. Recuperado de: <http://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/LEY-4240.pdf>
- Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica. . (1954). *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=32164&nValor3=85968&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica. . (1968). *Ley de Planificación Urbana*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica. (1949). Ley de Construcciones. Recuperado de: <https://unql.or.cr/LeyesSitioMunicipal/Urbanisticas/Ley833.pdf>

- Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica. (1983). Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) N° 6877. Recuperado de: http://www.senara.or.cr/acerca_del_senara/marco_legal/leyes_senara/6877%20Ley%20de%20creacion%20del%20SENARA.pdf
- Asamblea Legislativa de La República De Costa Rica. (1995). Ley Orgánica del Ambiente N° 7554. Recuperado de: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27738&nValor3=93505&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa La República De Costa Rica. (1999). *Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31131&nValor3=86472&strTipM=TC
- Bacallado, L. (2015). *Territorialidad y socialidad en los movimientos sociales latinoamericanos: una aproximación al estudio del MST de Brasil y del MOCASE de Argentina*. Santiago: Instituto de la Comunicación e Imagen – Universidad de Chile Programa FONDECYT.
- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) (2020). *¿Quiénes somos?* Recuperado de https://www.banhvi.fi.cr/quienes_somos/
- Bermúdez, P.A. (2014). *Módulo de Reactivación Urbana... Arquitectura y secuencias de renovación...* (Proyecto de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/2806>
- Borrero, M.F. (2015). *Metodología de análisis para la implementación de proyectos urbanos en la ciudad compacta*. (Proyecto de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/2811>
- Boza, J; Chávez, D.; y Segura, I. (2015). *Observaciones. Arquitectura de condición periurbana en el GAM*. (Seminario de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Botey, A.M. (2011). *Costa Rica entre guerras: 1914-1940*. San José: Editorial UCR.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). Las ciudades y las geografías del “Neoliberalismo realmente existente”, *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Buitrago, A. (2008). La ciudad y el eclipse de la experiencia: notas para una historia crítica de la ordenación territorial. *Polis*, 7, (20). Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682008000100009&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Cabrales, L.F. (2004). Urbanizaciones cerradas en Latinoamérica. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 63. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=977308>

- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (1949). *Una casa decente un derecho de los costarricenses*. San José: Departamento de la Habitación.
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls, Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. California: University of California Press.
- Campos, M. (2008). *Hogares, familias y vivienda en Costa Rica en el siglo XX. Un estudio micro-analítico en Curridabat*. (Tesis doctoral). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Carmona, J. (2016). Planificación urbana capitalista: apuntes para una reflexión crítica a la producción social del espacio. *RECIFE*, 18, (3). Recuperado de <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5330>
- Carmona, T. (2016). *Evaluación hidrogeológica del cantón de San Isidro de Heredia y su aplicación a la conservación del recurso hídrico, planificación urbana y ordenamiento territorial*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Carvajal, G y Vargas, J. (1987). El surgimiento de un espacio urbano-metropolitano en el Valle Central de Costa Rica: 1950-1980. *Revista Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13, (1), pp.71-94.
- Castells, M. (2014). *La cuestión Urbana*. Recuperado de <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/castells-la-cuestion-urbana.pdf>
- Castro, K. (2014). *Las reglas de planificación urbanística y las competencias administrativas en la protección a la vulnerabilidad y riesgo del Cerro Tapezco en Santa Ana*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2411/1/37269.pdf>
- Centro Centroamericano de Población (CCP). (2011). *Censos de Población y Vivienda 2011*. Recuperado de <https://censos.ccp.ucr.ac.cr/>
- Chacón, E.J. (2016). *Causas y consecuencias de las nuevas políticas de vivienda de interés social costarricense*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2015-15.pdf>
- Chacón, L. y Freer, E. (1999). El precarismo: análisis histórico y su desarrollo en el distrito de Pavas, San José, Costa Rica. *Revista Costarricense de Ciencias Médicas*, 20, (3-4). Recuperado de https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-29481999000200007
- Chávez, A.C. (1986). *La Ley de Planificación Urbana dentro del régimen municipal y del INVU*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. (2020). *Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos*. Recuperado de: http://cfia.or.cr/descargas/Ley_organicaCFIA.pdf

- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. (2020). Organización. Recuperado de: <http://cfia.or.cr/quienesSomos.html>
- Collado, A.; González, D.; Mayorga, M.; Rocha, E. y Vargas, C. (2013). *Modelo metodológico para la articulación de cuenca y ciudad. Plan estratégico aplicado en la micro-cuenca del Río María Aguilar*. (Seminario de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R. Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio. Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/2166>
- Cordero, A., Mora, D., Ortega, J.A. y Vega, D.A. (2005). *Proceso de modernización de la administración pública en los ministerios de vivienda y salud*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/1004>
- Córdoba, J. (2020). 39 de cada 100 construcciones se levantan sin permisos municipales. La Nación. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/vivienda/39-de-cada-100-construcciones-se-levantan-sin/HICXAFX3XJHE7IKBUQBKWS7FAM/story/>
- Coronado, C. (2013). *Intervención territorial: Comunidad 25 de diciembre*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1840/1/35296.pdf>
- Cruz, D. (2017). *¿Hacia la verticalización de la política de vivienda? Los casos de los Condominios Horizontal-Vertical Las Mandarinas y Los Olivos ubicados en el Gran Área Metropolitana como respuesta a la demanda de vivienda proveniente de asentamientos en condición de tugurio y precario*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José.
- Cuadrado, G. (2017). *Gobernanza de Aguas Subterráneas, Conflictos Socioambientales y Alternativas: Experiencias De Costa Rica*. Recuperado de: <https://www.scielo.sa.cr/pdf/aec/v43/2215-4175-aec-43-393.pdf>
- Díaz, D. (2015). *La era de la centralización: Estado, sociedad e institucionalidad en Costa Rica, 1848-1870*. San José: Editorial UCR.
- Elizondo, W. (1998). Vivienda y Pobreza en la Ciudad de San José en la década de 1920. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 24, (1-2), pp. 47-74.
- Engels, F. (1976). *El problema de la vivienda*. Madrid: Akal.
- Esquivel, F. (2006). *Introducción al Trabajo Social: Una breve guía conceptual y contextual*. San José: Editorial UCR.
- Fernández, R. (1941). *Historia de Costa Rica. El descubrimiento y la conquista*. San José: Editorial Librería Lehmann & C IA.
- Fumero, P. (1958). *El advenimiento de la modernidad en Costa Rica: 1850-1914*. San José: Editorial UCR.

- Fumero, P. (2009). La ciudad fragmentada: la Gran Área Metropolitana (GAM). *Herencia*, 22(2). Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/herencia/article/view/3532>
- Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI). (2020). ¿Quiénes Somos? Recuperado de: <https://www.fuprovi.org/nosotros/>
- Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) (2014). *Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2013*. Recuperado de <https://www.fuprovi.org/wp-content/uploads/2018/02/situacion-de-la-vivienda-y-desarrollo-urbano-en-costa-rica-2013.pdf>
- Gómez, A. (2010). *Propuesta Reglamentaria para Condominios Verticales*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2657/1/31100.pdf>
- Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Revista eure*, XXXI, (94), pp. 77-95.
- Guerra, Y. (1997). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría “concesión-conquista”. En: *Serviço Social & Sociedade*, (6). Sao Paulo: Cortez.
- Guerra, Y. (2004). Instrumentalidad del proceso de trabajo y servicio social. En: *XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. La cuestión Social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana*. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-051.pdf>
- Gutiérrez, J. (2014). Planeación Urbana: crítica y tendencias desde el campo de la Teoría. El caso del estado de México. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(1). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/748/74830875003.pdf>
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal, S.A.
- Hinkelammert, F. (2001). Globalización y derechos humanos frente al Estado de bienestar. *Revista Economía y Sociedad*, pp 75-82.
- Iamamoto, M. (1992). *Servicio social y división del trabajo*. Sao Paulo: Editora Cortez.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (1954). Ley Orgánica N° 1788 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/35043/Ley+Org%C3%A1nica/6f6d2e67-0d61-4a4b-8945-e4f4e0adf3f2>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (1988). *Apuntes sobre el origen de la vivienda en Costa Rica: época precolombina, colonia e inicio era republicana*. San José: Departamento Secretaría Plan Estratégico y Planificación.

- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (2020). *Listado de Planes Reguladores Urbanos*. Recuperado de <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2020). *Estadísticas de la Construcción. 2020. Número de ampliaciones, área en metros cuadrados y valor en miles de colones por clase de obra según provincia y cantón*. Recuperado de: <https://www.inec.cr/economia/estadisticas-de-la-construccion>
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Revista eure*, XXVIII (85), 11-29.
- Janoschka, M. y Glasze, G. (2003). Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico. *Ciudades*, 59. Recuperado de <http://www.michael-janoschka.de/urbanizaciones-cerradas-un-modelo-analitico/>
- Kosik, K. (1979). *Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo*. México D.F.: Editorial Grijalbo S.A.
- Lara, M. (2009). *El Condominio Multipropietario*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1474/1/30072.pdf>
- Laurell, C. (1995). *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. Recuperado de <http://biblio.upmx.mx/library/index.php?title=311805&query=@title=Special:GSMSearchPage@process=@classification=320.980@mode=&recnum=1>
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Recuperado de <https://istoriamundial.files.wordpress.com/2016/06/henri-lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf>
- Lefebvre, L. (1983). *La revolución urbana*. Recuperado de <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/lefebvre-la-revolucic3b3n-urbana.pdf>
- Lerner de Sheinbaum, B. (1980). Dos dilemas de la burocracia política capitalista. *Revista Mexicana de Sociología*, 42(3). Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/i282405>
- Lessa, S. (2000). Lukács: El método y su fundamento ontológico. En: E. Borgianni y C. Montaña (Orgs.), *Metodología y Servicio Social: Hoy en debate* (pp 199-228). Sao Paulo: Cortez Editora.
- Lizano, E. (1999). *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica, 1982-1994*. San José, Costa Rica. Editorial: Academia de Centroamérica.
- López, S. (1998). *Del dominio y sus limitaciones, en cuanto a la copropiedad referida a la Ley de Planificación Urbana*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.

- Martinez, T. (2011). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: avances y desafíos. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 5, No. 9, enero-junio 2012: 70-87. San José, Costa Rica
- Marx, K. (1967). Capítulo VII: Producción de valores de uso y producción de plusvalía. En *El Capital. Crítica de la Economía Política. Tomo I*. Santiago: Editorial Librerías Allende.
- Merayo, A. (1986). *Segunda parte del análisis de impacto ambiental del Plan Regional de Desarrollo en la Gran Área Metropolitana (G.A.M.)*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). (2004). *Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53029&nValor3=116925¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp
- Molina, I. (1961). *Del legado colonial al modelo agroexportador. Costa Rica 1821-1914*. San José: Editorial UCR.
- Molina, M. (2005). Gestión Local desde las municipalidades y desafíos para la formación académica en Trabajo Social, en Costa Rica. En Burgos, N. (Ed), *Política Social y Trabajo Social, Gestión Local y Participación Ciudadana*. San José: Editorial Espacio.
- Molina, I. (2010). *Identidad nacional y cambio cultural en Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX*. San José: Editorial UCR.
- Montero, A.F.; Mora, L.M. (2013). *La (in) disponibilidad del subsuelo en el campo urbanístico: análisis de su configuración y régimen jurídico*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1967/1/35430.pdf>
- Montoya, A.; Morales, I.; Vargas, L.; Solano, Y. y Sequeira, J.M. (1976). *El problema de la vivienda y el urbanismo en Costa Rica* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, CR.
- Mora, M. (2012). *Analizar la implementación de un sistema de evaluación de sostenibilidad para desarrollos urbanísticos en el GAM*. (Proyecto de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/3255>
- Municipalidad de Escazú. (2020). Proceso Planificación y Control Urbano. Recuperado: <http://www.escazu.go.cr/es/planificacion-territorial>
- Municipalidad de Montes de Oca. (2020). Licencias de construcción. Recuperado: https://montesdeoca.go.cr/tramites_y_servicios/tramites/Licencias_de_construccion.aspx

- Municipalidad de San José. (2020). Solicitudes y Formularios para Tramites. Recuperado de: https://www.msj.go.cr/MSJ/Tramites/SiteAssets/Requis_FM01_Solic_Perm_Urb.pdf
- Municipalidad de Tibás. (2020). Requisitos de Obras Mayores. Recuperado de: <http://www.munitibas.go.cr/index.php/tram-constru/837-reqomay>
- Murillo, L.R. (2011). *Listas de verificación y guía técnica para la obtención de permisos de construcción de condominios de lotes*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- O'Donell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157-1199.
- Obando, A.S. (2014). *Nuevo Centro Urbano de Ciruelas Alajuela. Nudo habitacional y de uso mixto-Corredor Urbano San Rafael- Turrúcares*. (Proyecto de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/2311>
- Ouviña, H. (2002). El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica. En: *Introducción al conocimiento de la sociedad y el estado*. Recuperado de <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/Unidad-1-Ouvia.pdf>
- Parraguez, L. Rodríguez, G y Santander, M. (2006). ¿Cómo se piensa la ciudad? Análisis crítico de un siglo de gestión y planificación urbana. *Revista eure*, XXXII (96), 135-140.
- Pichardo, A. (1993). *Planificación y Programación Social (Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales)*. San José: Editorial Hvmantitas y Maestría de Política Económica para Centroamérica y el Caribe.
- Pontes, R. (2003). Mediación: categoría fundamental para el trabajo del asistente social. En: E. Borgianni, Y. Guerra y C. Montañó (Orgs.), *Servicio Social Crítico: Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional* (pp 201-220). Sao Paulo: Cortez Editora.
- Programa Estado de la Nación. (2004). *Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (Aporte especial en X informe del Estado de la Nación)*. Recuperado de <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/151?show=full>
- Programa Estado de la Nación (2012). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Pujol, R.; Sánchez, L.; y Pérez, E. (2011). La segregación social como determinante del desarrollo urbano. Barrios cerrados y autosegregación en las ciudades de San José y Heredia, Costa Rica. *Ciencias Económicas*, 29(1). Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/277261444_La_segregacion_social_como_determinante_del_desarroll_o_urbano_Barrios_cerrados_y_autosegregacion_en_las_ciudades_de_San_Jose_y_Heredia_Costa_Rica

- Pujol, R. y Pérez, E. (2012). *Crecimiento urbano en la región metropolitana de San José, Costa Rica. Una exploración espacial y temporal de los determinantes del cambio de uso del suelo, 1986–2010.* Recuperado de https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2242_1578_Pujol_WP13RP1S_P.pdf
- Pujol, R., Sánchez, L. y Pérez, E. (2012). Patrones de crecimiento y concentración de actividades urbanas en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica, 1993-2010. *Revista Reflexiones*, 191-209. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/1533>
- Ribera, W. (1983). *Desarrollo urbano en Costa Rica. Características y problemas.* San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).
- Román, J. (2016). Desigualdad entre hombres y mujeres afecta desarrollo cantonal: Cantones del centro del país tienen mayor Índice de Desarrollo Humano. Seminario Universitario. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/cantones-del-centro-del-pais-tienen-mayor-indice-desarrollo-humano/>
- Rodríguez, J.A. (2013). *Sistema Habitacional Mixto Progresivo y Productivo: modelo de condominio vertical para la comunidad del Valle del Guarco, Cartago.* (Proyecto de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1843/1/35321.pdf>
- Rodríguez, M. (2011). Actores sociales en el proceso de configuración del espacio urbano: reflexiones en torno a las comisiones vecinales en la ciudad de Neuquén. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rodríguez, V. y Rojas, N. (2014). *Análisis de los alcances de la responsabilidad civil dentro del Régimen de Propiedad en Condominio desde el punto de vista civil y de consumo.* (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2556/1/37352.pdf>
- Rojas, D. (2014). *El ordenamiento jurídico aplicable a los condominios constituidos al amparo de la Ley No. 3,670, a la luz de la nueva Ley 7, 993 y su Reglamento: una limitación del derecho a la propiedad por la aplicación de requerimientos de la nueva ley para disponer de las fincas filiales que carecían de regulación en la Ley No. 3,670.* (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2558/1/37604.pdf>
- Rojas, M. (2012). *Planificación urbana, gestión municipal y espacios públicos locales: análisis concreto del cantón de Turrialba.* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Roltman, S. (2004). Urbanizaciones cerradas: estado de la cuestión hoy y propuesta teórica. *Revista de Geografía Norte Grande*, (32). Recuperada de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30003201>

- Román, J.G. (2013). *La incidencia de las políticas públicas de vivienda en la conformación socio espacial del Área Metropolitana de San José. Los casos de los Cuadros de Goicoechea, Rincón Grande de Pavas y Los Guido de Desamparados en el periodo 1980-2000*. (Tesis de maestría). Universidad de Costa Rica, San José, CR.
- Rozas, M. (2002). *Organización y organizaciones en América Latina*. Juiz de Fora: ABEPSS.
- Santisteban, S.A. (1984). *El Impuesto Territorial: un instrumento de la planificación urbana*. (Proyecto de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Servilla, A. (2010). Hacia el origen de la planificación: territorio, enclosure acts y cambio social en la transición del feudalismo al capitalismo. *Ciudades*, (13), pp 165-181.
- Skipton, P.A. (1999). *Principales impactos ambientales causados por la construcción y operación de las urbanizaciones*. (Proyecto de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/913/1/18632.pdf>
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista algunos elementos para su análisis*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0Bxx9eEGMno8NSTlwZW9uT2Y4amc/view?usp=sharing>
- Vargas, L.P. (2003). *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva*. San José: Editorial UCR.
- Vargas, M. (2014). *Políticas regionales de planificación urbana: relaciones interinstitucionales de coordinación y su incidencia en el rechazo del Plan PRUGAM (2004-2014)*. (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/3037>
- Vargas, L.P. (2015). *La estrategia de liberalización económica (Periodo 1980-2000)*. San José: Editorial UCR.
- Viales, R. (2005). *Pobreza e historia en Costa Rica*. San José: Editorial UCR.

Anexos

Anexo 1

Normativas en materia de vivienda, urbanizaciones cerradas y planificación urbana según el periodo de estudio

Normativa	Año	Descripción
Ley de Chinchorros	1904	Primera acción estatal en materia de vivienda. Pretende evitar la construcción de “casas de vecindad”, conocidas como chinchorros.
Ley de Emergencia del Inquilinato	1922	Demandaba la disminución de los precios de los alquileres y el faltante de vivienda.
Constitución Política de la República de Costa Rica	1949	Carta magna del país que marca el inicio de un cambio estructural del Estado a partir de la Guerra Civil de 1948.
Ley de Construcciones	1949	Determina a las municipalidades como los entes encargados de velar por las construcciones de su espacio local en procura de la población habitante.
Ley Orgánica del INVU	1954	Plasma las responsabilidades y alcances del INVU en materia de construcción de viviendas, uso del suelo y desarrollo de las ciudades. Coloca los antecedentes de la planificación urbana costarricense.
Ley de Planificación Urbana	1968	Pretende organizar el desarrollo de los espacios urbanos, impulsando la formulación de planes reguladores por cada cantón para una mejor distribución del uso del suelo.

Plan de Desarrollo Urbano de la GAM	1982	Estipula los lineamientos para el ordenamiento territorial de la GAM, específicamente en la demarcación y las proyecciones de crecimiento urbano de las próximas décadas.
Código Municipal	1998	Indica las responsabilidades y funciones de las municipalidades en la aplicación de políticas locales que impulsen el desarrollo urbano y la calidad de vida de las personas habitantes.
Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio	1999	Regula la convivencia de las personas que viven en condominio, sus responsabilidades y delimita los bienes privados y comunes.
Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040	2012	Documento que sistematiza los documentos y diagnósticos que se han realizado sobre el ordenamiento territorial nacional, regional y local. Tiene como dimensión fundamental el desarrollo sostenible, que incluye tres áreas: la dimensión ambiental, social y económica.
Plan GAM 2013-2030	2014	Instrumento de planificación urbana que orienta el desarrollo de la GAM en aspectos como: la zonificación urbana, áreas de protección ambiental, la provisión de servicios, etc.
Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030	2014	Bajo el enfoque de derechos humanos, impulsa unas líneas de acción para desarrollar la vivienda adecuada y polifuncional; así como espacios urbanos sustentables, inclusivos, participativos y que promuevan la integración social.

Fuente: Elaboración propia a partir la normativa recolectada del Sistema Costarricense de Información Jurídica (2020).

Anexo 2
Estado de los planes reguladores según cantón del Área Metropolitana de San José en 2020

Número de identificación del cantón	Cantón	Presencia de Plan Regulador	Estado	Año*
101	San José	Sí	Vigente	1995
102	Escazú	Sí	Vigente y en proceso de actualización	2005
103	Desamparados	Sí	Vigente y en proceso de actualización	2007
106	Aserrí	No	Sin proceso	-----
107	Mora	Sí	Vigente	1993
108	Goicoechea	Sí	Vigente	2000
109	Santa Ana	Sí	Vigente y en proceso de actualización	1991
110	Alajuelita	No	En proceso de elaboración	-----
111	Vázquez de Coronado	Sí	Vigente y en proceso de actualización	1998
113	Tibás	No	En proceso de elaboración	-----
114	Moravia	Sí	Vigente y en proceso de actualización	2000
115	Montes de Oca	Sí	Vigente	2006
118	Curridabat	Sí	Vigente y en proceso de actualización	1990

*Corresponde a la primera fecha de publicación del plan regulador.

Fuente: Elaboración propia a partir de INVU (2020).

Anexo 3
Proceso de Aprobación / Rechazo de permiso de Proyecto de Construcción de Urbanizaciones Cerradas

El proceso de aprobación de cualquier obra de construcción, ya sea esta ampliación, remodelación o movimientos de tierra, etc. Estos proyectos por sus condiciones en sistemas arquitectónicos, estructurales, eléctricos, mecánicos, etc., deben estar a cargo de profesionales colegiados ante el CFIA para su diseño y supervisión.

Las urbanizaciones cerradas entran dentro de los proyectos considerados como obras mayores.

El Procedimiento para realizar el trámite por medio de la Plataforma de Servicios:

1. Presentarse a la Plataforma de Servicios de la Municipalidad.
2. Llenar el formulario de solicitud de obra mayor.
3. Presentar junto con el formulario, todos los requisitos necesarios para realizar el trámite.
4. Una vez que su trámite ingresa, la Municipalidad cuenta con 30 días naturales para resolver su solicitud.
5. La Municipalidad realizará una inspección en el lugar.
6. La Municipalidad le notificará al solicitante si requiere realizar alguna subsanación. Si se requiere, se realiza nuevamente la inspección.
7. Una vez resuelta la solicitud, se le notificará a la dirección de correo brindada en el formulario.
8. Planos en formato PDF, comprimidos en un solo archivo ZIP.

Para todo proceso de aprobación de construcción de obra mayor en la municipalidad se señalan los siguientes requisitos:

- Plano Catastrado, sin reducir y legible.
- Certificado de Uso del Suelo, vigencia menor a 12 meses (Art.33 y 58 inciso I de la Ley de Planificación Urbana N°4240 del 15/11/1968).
- Entregar completo y firmado el Formulario Municipal “Solicitud de Permisos de Construcción”.

- Certificación de personería jurídica vigente con no más de 2 meses de emitida, en caso de que el propietario sea persona jurídica o copia de la cédula del propietario físico.
- Plano constructivo Visado por el CFIA.
- Visto bueno de la Municipalidad.
- Alineamiento extendido por INCOFER, ICE, SENARA, AyA, según este afectada la propiedad.
- Alineamiento extendido por el MOPT, si la propiedad está frente a Carretera Nacional.
- Alineamiento extendido por el INVU, si la propiedad colinda con Río, Quebrada u otro cuerpo de agua.
- Estar al día en el pago de impuestos municipales, de todas las propiedades a nombre del propietario y demás derechos que existan sobre las mismas.
- Contar con una declaración de bienes y muebles al día.
- Estar al día con la CCSS (Art.74 de la Ley Constitutiva de la CCSS).
- Carta de pago de la Póliza Riesgos del INS. *
- Pago del Permiso de Construcción Municipal. *
- Pago de Timbre Municipal. *

*Realizar el pago del permiso de construcción y timbre municipal en el Departamento de Plataforma de Servicios y posteriormente adjuntar los documentos al APC del CFIA para el visado municipal.

Requisitos visto bueno:

- Planos por visar original y una copia. De no tener el plano original, el interesado deberá presentar una copia certificada y actualizada del Catastro Nacional. En ninguna circunstancia se aceptarán fotocopias de planos catastrados en reducción, unidas con cinta adhesiva o en papel térmico (fax).
- Para todo tipo de fraccionamiento, se debe aportar la respectiva disponibilidad de agua potable por parte de AYA o entidad competente.
- Aportar plano o croquis de la finca madre firmado por un profesional autorizado en topografía, indicando todas las parcelas resultantes del fraccionamiento con sus respectivos frentes, fondos y áreas.
- Cuando se establezca con base en la cartografía oficial emitida por el Instituto Geográfico Municipal, que el lote a segregar tiene una pendiente general mayor o igual a 30%, deberá presentar un estudio de estabilidad de taludes que garantice la estabilidad del terreno si se trata de parcelas para uso urbano o ubicadas en zona de uso residencial. Cuando se desee cambiar el uso de suelo agrícola a otros usos,

deberá cumplir con lo que establece el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de suelos en su artículo V.

Requisitos para visado:

- Planos por visar original y una copia. De no tener el plano original, el interesado deberá presentar una copia certificada y actualizada del Catastro Nacional. En ninguna circunstancia se aceptarán fotocopias de planos catastrados en reducción, unidas con cinta adhesiva o en papel térmico (fax).
- Para todo tipo de fraccionamiento, se debe aportar la respectiva disponibilidad de agua potable por parte de AYA o entidad competente.
- Aportar plano o croquis de la finca madre firmado por un profesional autorizado en topografía, indicando todas las parcelas resultantes del fraccionamiento con sus respectivos frentes, fondos y áreas.
- Cuando se trate de fraccionamientos de terrenos ubicados en reservas forestales o áreas especiales de protección forestal o uso agrícola establecidos por ley, deberá presentar el visado del Ministerio de Agricultura y Ganadería aprobando la división del predio como parcelas mínimas productivas.
- Cuando se desee fraccionar lotes frente a calles públicas existentes que no tengan las dimensiones o ancho de vía que indica el Plan Regulador del respectivo cantón o el Ministerio de Obras Públicas y Transporte en el caso de Rutas Nacionales, se deberá ceder la ampliación vial correspondiente, es decir, excluirla del área del lote e indicarla adecuadamente en el plano a visar. Se exceptúan únicamente las fincas filiales que enfrentan vías internas de un condominio.
- Cuando se trate de fraccionamientos de terrenos ubicados en reservas forestales o áreas especiales de protección forestal o uso agrícola establecidos por ley, deberá presentar la nota Parcela de Uso Exclusivamente Agrícola o bien Parcela Destinada únicamente para Protección Forestal si la misma se encuentra inscrita en Régimen Forestal del Ministerio de Ambiente y Energía. Se exceptúan aquellos casos en que se autorice el uso por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería según el capítulo V del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Municipalidad de Escazú Planificación y Control Urbano Planificación Territorial Solicitud de Visado Municipal
- Cuando se trate de fincas que colindan con algún cauce de agua (río, quebrada, yurros, etc) se deberá aportar el respectivo lineamiento por parte del INVU.

- Consulta por afectación emitida por parte del subproceso de Gestión Ambiental del municipio, cuando la finca presenta en sus cercanías algún cuerpo de agua (pozo, naciente).
- En caso de planos catastrados de fincas que enfrenten calles de la red vial nacional definida en el artículo No I de la Ley General de Caminos Públicos, deberá aportar el alineamiento oficial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Es importante señalar, que los anteriores procesos y requisitos, varían según la municipalidad, en algunas no se solicitan y en otras sí. De igual manera se hace una recopilación incorporando los que más se solicitan. Además, es indispensable señalar que la información no en todas las municipalidades es clara.

Fuente: Elaboración propia, de información de las municipalidades del Área Metropolitana de San José (2020).

Anexo 4

Requisitos de construcción según municipalidad del Área Metropolitana de San José*

Municipalidad	Requisitos
San José	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud respectiva (formulario debidamente lleno) firmada por el o los propietarios registrales y autenticada por un abogado si es presentada por un tercero. 2. 2. Certificación de personería jurídica vigente, en caso que el propietario sea persona jurídica. (Art. 103 y 104 del Código Procesal Civil N°7130 16/08/1989). 3. El solicitante de la licencia debe estar al día en el pago de cuotas obrero patronales ante la CCSS, si se encuentra registrado como patrono ante esa institución. (Art. 74 Ley constitutiva de la CCSS del 22/10/1943). 4. Fotocopia del plano catastrado, sin reducir y sin pegas, debidamente visado por el municipio. (Art. 33, 38 y 58 inciso 2 de la Ley de Planificación Urbana N°4240 del 15/11/1968). 5. Comprobante de pago monto de ocupación espacio público. 6. Para los inmuebles declarados Patrimonio Histórico-Arquitectónico o con expediente abierto debidamente notificado a la MSJ, se debe contar con el Visto Bueno del Centro de Cultura y Patrimonio del MCJ. (Art. 9 inciso 9 Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica N° 7555 del 04/10/1995). 7. Dos copias del croquis con el área pública a ocupar. 8. Dos copias del croquis del rótulo conteniendo su leyenda, materiales, cotas, dimensiones y sistema de iluminación, si lo incluyere, así como la ubicación exacta del rótulo en la edificación existente y el predio. (RDU Reglamento de Publicidad exterior Art. 2.4).
Escazú	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulario de Solicitud de Permiso de Construcción debidamente lleno y firmado por el propietario (s) y el profesional responsable de la Dirección Técnica.

	<ol style="list-style-type: none">2. Copia de la cédula de identidad del propietario (s).3. Cuando el trámite de permiso es solicitado por una persona jurídica la solicitud de permiso debe ser firmada por el representante legal de la empresa. Se debe aportar también copia de la cédula del representante legal y certificación de Personería con no más de tres meses de emitida.4. Póliza de Riesgos del Trabajo emitida por el Instituto Nacional de Seguros (INS). Esta se solicita una vez aprobado el permiso, pero es requisito su presentación antes de la cancelación del impuesto de construcción correspondiente.5. En obras mayores de 300 m² o 200 m³ debe entregarse nota que indique la ruta de suministros a la construcción, así como cuál será el manejo de aguas y desechos durante el proceso constructivo.6. En caso de que la persona que solicita el trámite no sea el propietario del inmueble, debe presentar un Poder Especial otorgado ante Notario Público, donde el propietario, además, Licencia Municipal de Construcción de Obra Mayor permite la construcción. Adicionalmente debe aportar copia de la cédula del propietario del inmueble y copia de la cédula de quien solicita el permiso.7. Si la propiedad pertenece a más de un propietario, debe presentar nota autenticada donde todos los propietarios autorizan la construcción y copia de cédulas de identidad de cada uno. En caso de que una obra se pretenda realizar dentro de un condominio ya construido o existente, el interesado debe aportar autorización por escrito autenticada por parte de los condóminos, Junta Directiva o administrador del mismo.8. De acuerdo con la normativa vigente es obligación del propietario construir la acera, caños con cuneta o reconstruir las existentes de la o las calles a la cual enfrenta el proyecto. Las rampas para entrada de vehículos no deberán entorpecer ni hacer molesto el área de
--	---

	tránsito peatonal. Los proyectos de urbanizaciones, condominios o proyectos que por su tamaño lo amerite deberán realizar las mejoras a las vías que enfrente.
Desamparados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulario de solicitud de Permiso de Construcción, completo y firmado por el propietario y el profesional responsable. 2. Una copia (1) del Anteproyecto aprobado por el Proceso de Ordenamiento Territorial. 3. Copia de la cédula de identidad si el propietario es persona física y copia de cédula jurídica y certificación de la personería de la sociedad propietaria del inmueble, con no más de un mes de extendida. Además copia de la cédula de identidad del representante legal. 4. Informe de la finca o propiedad emitido por el Registro Público ó certificación vigente emitida por un Notario Público. 5. Tres copias (3) de los planos constructivos sellados ó visados por el I.N.V.U., C.F.I.A., por el Área Rectora de Salud y I.C.A.A., además una copia digital de todas las láminas del proyecto. 6. Resolución de SETENA según corresponda. 7. Una copia del plano catastrado de la propiedad sin reducir, nítida y legible (sin reducciones o particiones), debe contar con el visado municipal en los términos que establece la Ley de Planificación Urbana y el presente Reglamento, (en caso de que después de extendido el uso de suelo el plano haya sufrido modificaciones) 8. Estudio de suelos, estabilidad de taludes, capacidad de filtración, hidrogeológico según corresponda así como lo indicado en el Código Sísmico y Código de Cimentación. 9. Constancia de pago la Póliza de Riesgos Profesionales. 10. Estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social,

	<p>de conformidad con el artículo 74 de su Ley Orgánica.</p> <p>11. Cronograma de actividades de las obras del proyecto.</p>
<p>Mora</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulario debidamente lleno, firmado por el propietario del inmueble y el profesional responsable de la obra. 2. Si el propietario es persona física, copia de la cédula de identidad y si es persona jurídica copia de la cédula jurídica y original de la personería jurídica del representante legal. En caso de que el solicitante no sea el propietario, debe adjuntarse un poder otorgado ante notario público. 3. Copia legible y completa (sin reducciones o particiones) del plano catastrado de la propiedad, que contenga el visado Urbano otorgado por la Municipalidad. 4. Certificado de Uso de Suelo emitido por el Departamento de Desarrollo y Control Urbano. 5. Certificación de la propiedad o informe registral vigente no más de un mes de emitido. 6. Cuando se requiera de alineamientos (MOPT, INVU, ICE) el mismo deberá ser extendido por el ente responsable del mismo de conformidad al Capítulo I del presente reglamento. 7. Tres copias como mínimo de los planos constructivos visados y timbrados por el CFIA. 8. Copia del contrato de consultoría del CFIA. 9. Copia del carne de miembro del CFIA del profesional responsable o en su defecto copia de la cedula de identidad. 10. Para Vivienda Unifamiliar copia de Declaración Jurada para el Ministerio de Salud, caso contrario el Visado otorgado por el Ministerio de Salud (apartamentos, piscinas, locales comerciales, etc.). 11. Original y copia de la póliza de riesgos del trabajo emitida por el Instituto Nacional de Seguros para dicha construcción.

	<p>12. Disponibilidad de agua potable y alcantarillado sanitario extendido por el operador del servicio respectivo, en el caso de acueductos rurales, el visto bueno deberá estar respaldado en documento suscrito por el responsable quien hará constar nombre, sello, firma y fecha respectiva. En caso de suministro de agua potable a través de pozo, visto bueno de SENARA y el permiso de perforación del Departamento de Aguas de MINAE.</p> <p>13. Estar al día en el pago de los impuestos.</p> <p>14. Para viviendas de interés social se debe presentar el Certificado de la Declaratoria del mismo y para beneficiarios del IMAS Constancia de la Gerencia de ese Instituto.</p>
<p style="text-align: center;">Santa Ana</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copia del plano catastrado. 2. Certificado de uso de suelo. 3. Certificación de la propiedad emitida por el Registro Público o por Notario Público. <ul style="list-style-type: none"> -En caso de que el dueño de la propiedad sea una sociedad debe aportar la certificación de la personería jurídica vigente. -Si se trata de un fideicomiso se debe aportar certificación de quién aparece como fiduciario y copia de certificado de registro del traspaso de fideicomiso original (conocido como microfilm). -Si fuera el caso de co-propiedades, o alguna otra figura similar, se debe aportar el estudio registral de cada derecho y copia de la cédula de cada propietario. -Si el propietario está fallecido se debe aportar la albacea nombrada por un juez. -Carta de autorización de los copropietarios 4. Constancia de póliza de riesgos emitidas por el INS. 5. Comprobante de pago del permiso de construcción. 6. Estar al día con las obligaciones municipales.

	<ol style="list-style-type: none"> 7. Visto bueno del Centro de Cultura y Patrimonio del MCJD, cuándo el inmueble sea declarado con valor patrimonial. 8. Estar al día con las obligaciones con la CCSS. *Este requisito se verifica desde la municipalidad. * 9. Carta de disponibilidad de agua potable. 10. Carta de disponibilidad desfogue pluvial. *Este requisito no deben presentarlo para trámites en urbanizaciones y condominios ya constituidos, remodelaciones internas o de viviendas, ampliaciones en segunda planta, siempre y cuando se mantenga la huella de la construcción existente, para tapias o movimientos de tierra.* 11. Carta de disponibilidad eléctrica. *Este requisito debe presentarse solo para condominios, urbanizaciones, centros comerciales u oficentros. *
Moravia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado literal de la propiedad (Registro Público o Notario) 2. Póliza del INS 3. Acuerdo de Junta de Condominios (Cuando corresponda) 4. Carta del Centro de Conservación del patrimonio del Ministerio de Cultura cuando el inmueble esté declarado de interés patrimonial. 5. Estar al día con las obligaciones de la CCSS (Revisar en sistema) 6. Carta de disponibilidad de agua potable (AyA) Uso de suelo aprobado. 7. Uso de suelo aprobado 8. Carta de disponibilidad eléctrica (CNFL) 9. Alineamiento según corresponda 10. Plano constructivo original y copia visado por el CFIA (Cuando corresponda) 11. Viabilidad ambiental de SETENA (Cuando corresponda) 12. Patente no domiciliada cuando corresponda en criterio técnico
Montes de Oca	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentarse a la Plataforma de Servicios de la Municipalidad de Montes de Oca

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Llenar el formulario de solicitud de obra mayor. 3. Presentar junto con el formulario, todos los requisitos necesarios para realizar el trámite (Estos requisitos se encuentran al dorso del formulario.) 4. Una vez que su trámite ingresa, la Municipalidad cuenta con 30 días naturales para resolver su solicitud. 5. La Municipalidad realizará una inspección en el lugar. 6. La Municipalidad le notificará al solicitante si requiere realizar alguna subsanación. Si se requiere, se realiza nuevamente la inspección. 7. Una vez resuelta la solicitud, se le notificará a la dirección de correo brindada en el formulario.
<p style="text-align: center;">Curridabat</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Llenar la solicitud digital de permiso de construcción APC completa. 2. Certificado de Uso de Suelo actualizado, o indicar el número de certificado en la solicitud del APC. 3. Plano de Catastrado visado por la Dirección de Dirección de Sistemas de Información Territorial, de la propiedad legible y completo. 4. Informe Registral de la propiedad con un máximo de 3 meses de emitido. 5. Juego de planos constructivos visados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, y las instituciones competentes con no más de 1 año de emitido. 6. Indicar que se encuentra la propiedad al día con los impuestos correspondientes, la solicitud de permiso del APC tiene un espacio para esto. 7. Alineamiento correspondiente, con no más de 1 año de emitido: <ul style="list-style-type: none"> • Frente a ruta nacional: MOPT. • Frente a Línea Férrea: INCOFER • Zona de protección de ríos, quebradas o arroyos: INVU • Condominio en propiedad horizontal y urbanizaciones nuevas: INVU.

	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilidad Ambiental vigente otorgada por la SETENA, para obras que lo requieran. <ol style="list-style-type: none"> 8. Visto bueno de parqueos frente a ruta nacional o de accesos restringido por parte del MOPT, para proyectos que cuenten con esta característica. 9. Declaratoria de Interés Social vigente, para viviendas de interés social. 10. Carta de cancelación de la Póliza de Riesgos del INS vigente. Esto se realiza al momento de subir el recibo de cancelación del impuesto por permiso de construcción. 11. Recibo de Cancelación del impuesto por permiso de construcción según el valor indicado por la Municipalidad. 12. Y cualquier otro requisito debidamente justificado o que el solicitante considere importante presentar.
--	---

*No se incluye la información del cantón de Alajuelita, Aserrí, Tibás y Goicoechea, debido a dificultades en la recopilación de datos, debido a que no hay página web y no se recibió respuesta vía telefónica.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada de las páginas web oficiales de las municipalidades consultadas.(2021).